CICIR

国际战略与安全形势评估

STRATEGIC AND SECURITY REVIEW

|2019/2020|

中国现代国际关系研究院

时事出版社

VISIT…

LANZAROTE Caliente.com

CICIR
中国现代国际关系研究院
CHINA INSTITUTES OF CONTEMPORARY INTERNATIONAL RELATIONS

国际战略与安全形势评估

STRATEGIC AND SECURITY REVIEW

2019/2020

中国现代国际关系研究院

时 事 出 版 社
北京

图书在版编目（CIP）数据

国际战略与安全形势评估．2019—2020/中国现代国际关系研究院编．
—北京：时事出版社，2020.1
ISBN 978-7-5195-0354-3

Ⅰ．①国…　Ⅱ．①中…　Ⅲ．①国际形势—研究报告—2019-2020
②国家安全—研究报告—世界—2019-2020　Ⅳ．①D5②D815.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2019）第 242509 号

出版发行：时事出版社
地　　址：北京市海淀区万寿寺甲 2 号
邮　　编：100081
发行热线：（010）88547590　88547591
读者服务部：（010）88547595
传　　真：（010）88547592
电子邮箱：shishichubanshe@sina.com
网　　址：www.shishishe.com
印　　刷：北京旺都印务有限公司

开本：787×1092　1/16　印张 28.5　字数：332 千字
2020 年 1 月第 1 版　2020 年 1 月第 1 次印刷
定价：108.00 元
（如有印装质量问题，请与本社发行部联系调换）

主　编： 袁　鹏

编委会： 袁　鹏　傅梦孜　冯仲平　胡继平　张　力

主要撰稿人：（按拼音顺序排列）

陈向阳　丁晓星　樊小菊　郭春梅
黄　莺　李　东　李　锴　李　艳
刘　冲　刘明礼　楼春豪　吕　洋
倪建军　钱立伟　秦　天　王世达
徐晓天　严　帅　杨文静　袁　冲
张　健

卷首语

一

一年前，中国现代国际关系研究院在北京香格里拉饭店隆重举办《国际战略与安全形势评估 2018—2019》（“战略黄皮书”）发布式暨国际形势研讨会。连续 18 年共计 18 本“战略黄皮书”排列在会场大厅之外，蔚为大观。它们既是现代院几代研究人员集体智慧的结晶，也是中国国际战略研究界的学术精品。18 本“战略黄皮书”最终作为建国 70 周年国家社会科学优秀研究成果被国家博物馆珍藏，这是现代院人的集体荣誉！

一年前的那场活动恍如昨日，如今又到了评点 2019 年展望 2020 年的时候了。回顾 2019 年全年的国际局势，真可谓“朝来寒雨，晚来风”，格外的凄冷严酷。全球各地，世界各国，从年初到岁尾，坏消息不断，好消息不多。

贯穿这一年国际政治经济主线的，依旧是中美贸易战。从 2018 年 3 月 22 日美国发起，到第一阶段贸易协议

一波三折，这场贸易战的深度、广度、长度超出想象，至今仍不见缓和迹象。高科技“局部脱钩”势所难免，南海、台海等安全领域的较量正在上演，彭斯、蓬佩奥等人意识形态色彩浓厚的涉华演讲，特朗普签署“香港人权与民主法案”，预示着贸易战还在进一步向政治领域延伸……事态显示，这远不止是贸易战，而是美国明确将中国视为主要战略对手、谋划“全政府”对华新战略又尚难定型的背景下，一种战略性替代、试验和前哨，带有明显的大战略色彩。正因如此，中国政府不得不以战斗的姿态去应对，所谓“不想打，但不怕打”，同时以最大的诚意去推动谈判解决。

这场贸易战暴露出美国对华战略的本质和美国打压对手的残酷性，也考验着中国共产党和中国人民抵御重大风险挑战的团结和韧性。它是美国明确将中国定位为战略对手之后中美之间的首次全面过招，彼此的优势、短板尽显无遗。盛气凌人的美国最终同意分阶段达成协议，而中国也承受着可以想象的战略压力，“贸易战没有赢家”在这场世纪博弈中被证明是实实在在的真理。

二

中美实力进一步接近，两国与他国的实力差距继续拉大，这是当前国际格局的一个基本态势。面对这一态势，西方与非西方在同步进行分化组合。西方不再是过去的西方，特朗普的“美国优先”与英国的执意“脱

欧”，令法、德、意、西、葡等非英语国家对盎格鲁—撒克逊的西方无可奈何，对传统意义上的西方一体化意兴阑珊，不得不努力寻求战略自主，并一定程度把目光投向中国和东方，甚至有意主动缓解欧俄关系。马克龙称“北约已经脑死亡”，既是气话，也是真话，虽不中听，却道出了今日西方世界的几分尴尬。默克尔建议搞一个独立于北约存在的PESCO（欧盟永久合作框架），“目的不是为了取代北约，也不是和北约搞对抗，而只是以防万一，为我们欧洲再加一块保护基座”，可谓话中有话。大西洋两岸关系面临重塑，这恐怕是百年未有之大变局中堪比中国崛起的又一大变局。

西方在分化组合，非西方也在合纵连横。以“金砖国家”为例，中俄全面战略协作伙伴关系进入新时代，两国关系被推向新的历史高度，并正在共同探索新举措、新作为。但巴西一面以主动放弃WTO发展中国家身份等姿态迎合美国以打开外交局面，一面希望继续深化同中国的经贸关系解决其经济难题，在战略平衡上煞费苦心；印度既不舍“上合”“金砖”，又心仪“印太”倚重美日，对“一带一路”倡议心怀芥蒂，同美日澳共筑战略同盟却颇为上心，心态极其复杂。

西方与非西方已远超既往简单的二元格局，个中关系的复杂多变，真的是一言难尽。而这种变动对中国究竟意味着什么，也绝非仅从利弊得失角度可以衡量。年终北约峰会就应对中国崛起发布内部报告，充分显示，

西方的分裂不会自动转化为中国的机遇，在人权、意识形态、价值观等核心领域，西方还是一家人。

在西方与非西方之间，还有大量的“新中间地带”在谋求新的战略方向和定位。安倍以日本人特有的隐忍一心交好特朗普，但“多情却被无情恼”，二人始终难以产生“化学反应”，美国对日政策依然是“美国优先”“美主日从”，在贸易争端、驻军费用等问题上丝毫不留情面。作为日本宪政史上执政最长的首相，安倍也想成就伟大。日本新年号“令和”取代“平成”，虽未必意味着新时代，却意在展现新气象，2020年东京奥运会则将提供历史舞台。在日美难欢、日韩龃龉、日朝冷淡背景下，日中走近符合安倍的心思，日本朝野期待习近平主席在2020年樱花盛开时节来访，中日关系的新发展成为东北亚来年最值得关注的变局。

在欧盟分化的同时，东盟则呈现出一派团结。面对大国博弈正酣，小国更加珍惜抱团取暖，无论在COC、RCEP等谈判进程，还是在东亚峰会、东盟峰会，东南亚国家更加强调东盟在区域合作中的中心地位和自主性，这一姿态鲜明地体现在第34届东盟峰会通过的《东盟印太展望》中。这份文件强调合作、对话、开放、包容，既呼应所谓“印太”概念，又刻意拉开同美国“印太战略”的距离，是2019年亚太地区战略态势的一抹亮色。90多岁的马哈蒂尔老骥伏枥，正踌躇满志，希望借2020年主办APEC契机提升马来西亚的区域地位和全球影响。

三

把目光从国别、区域投向更大的地缘板块，其异动躁动、同频共振在2019年表现得格外抢眼。欧亚大陆板块因中俄走近、“上合”发展及“一带一路”同欧亚经济联盟的融合而总体稳定。即便如此，俄美矛盾、印巴冲突、阿富汗未来的不确定性仍给该板块的长期稳定投下阴影。

曾经和平稳定繁荣的欧洲板块，因英国“脱欧”若即若离久“脱”不决、法国“黄马甲”运动经久不息时缓时紧、西班牙加泰罗尼亚闹独立、苏格兰想公投等事态，显得躁动不安，甚至成为全球最具不确定性的板块之一。

中东板块因美国撤军留下的战略真空以及俄欧控局有心无力，导致域内各大力量按捺不住，沙特、伊朗、以色列、土耳其都有“大国雄心”。特朗普鲁莽地退出伊核协议、公然偏袒以色列，好比同时打开了两个潘多拉盒子，中东地区的“黑暗时代”似乎未有穷期。沙特有意借2020年G20主办国身份强化自身地位、对冲地区形势，但前景多不被看好。埃尔多安频频发声发力，也焉知祸福。

再看亚太板块。太平洋本已不太平，“印太”再来搅局，冷战后以发展和稳定为主要特征的亚太地区现今成为大国博弈主战场，局部冲突甚至战争风险在加大。特

朗普出人意料地跨过“三八线”，美朝关系却并未走出冷战，“特金会”的上演掩盖不了朝核问题的深层次结构性矛盾，其来回反复自然就在情理之中。据朝中社报道，2019 年 12 月 7 日下午，朝鲜在西海卫星发射场进行了“极其重大的试验”，朝鲜国防科学院发表谈话指出，试验结果将在不久后“对再次改变朝鲜民主主义人民共和国的战略地位发挥重大作用”；与此同时，朝鲜常驻联合国大使金松表示，特朗普政府寻求的无核化谈判已经“不在谈判桌上”。美国对此似乎无动于衷，反倒在退出《中导条约》后迫不及待谋求在日本、澳大利亚等国部署中程导弹，不禁使人想起当年在韩国强行部署“萨德”。尽管实际部署尚需时日，但美国有意将中导问题“政治化”“战略化”，搅得地区心神不宁。“萨德”一度将良好的中韩关系推向对立，中导会否将眼见向好的中日关系再度破坏掉？殷鉴不远，需要人们睁大眼睛，提高警惕。

相较于亚太形势的紧张不安和非洲局势总体波澜不惊，拉美局势的变动则令人眼花缭乱。从墨西哥新任总统洛佩斯宣称“在墨西哥这样贫穷的国家坐豪华专机，我会觉得羞耻”并卖掉专机，到“巴西特朗普”博索纳罗就任总统，开启“巴西优先”新政，拉美政坛刮起阵阵新风；而从智利总统皮涅拉宣布放弃主办 APEC 和联合国气候变化大会，到玻利维亚总统莫拉莱斯被迫辞职，再到哥伦比亚数十万人上街头，拉美社会则骚乱不断。

如果再将本已处于艰难状态的委内瑞拉和古巴放在一起，整个拉美地区呈现的巨变，可谓百年未有之大变局之拉美篇。是全球共性问题使然，是“拉美病”的癌变，还是“阿拉伯之春”的蝴蝶效应呈现？确实值得深思和细究。

四

国际政治局势乏善可陈，世界经济形势更令人忧心。低增长、低利率、低通胀导致的全球经济形势低迷，令传统的经济分析框架无所适从，也令许多经济学家直呼“看不懂”。美国在结构性改革并未推进的情况下就业形势大好，股市一路飙升，给了特朗普夸耀的资本，但“福兮祸之所伏”，世界更多感到的是困惑、恐惧和不安，毕竟，美国又到了周期性经济危机的边缘。对当前美国经济表现的可持续性，谁也说不好。曾经令世人侧目的印度经济增长，也骤然失速减速，退出 RCEP 协议、大搞基建刺激，看来不是灵丹妙药。美国发起的贸易战硝烟弥漫，形形色色的保护主义争相上演，WTO 等全球经济治理机制几乎失效，G20、APEC 等经济合作平台作用锐减，世界经济的明天恐怕不会更好。

与之相反的是，5G、人工智能、区块链、Libra……一系列新科技名词、新技术手段和新金融产品接连问世，相关领域的争夺和博弈热火朝天，技术之争、标准之争、人才之争如火如荼，新兴产品和产业雨后春笋层出不穷。

颠覆性技术究竟会是提振全球经济的助推器，还是会将本已脆弱的经济形势推向深渊？这恐怕需要从战略高度加以应对和把握，也需要从政策角度加以引导和规范。

五

人生如逆旅，我亦是行人。

作为维护世界和平、稳定全球经济的决定性力量，中国自然不会是大变局的旁观者。相反，2019 年的中国，站在建国 70 周年新的历史起点，面对改革开放再出发，以自身的发展和担当，继续改革自己、塑造世界。

这一年，中国人对“世界百年未有之大变局”认识更加深刻，也因此能从纷繁复杂的乱局中理出头绪，看到大势，做到“行到水穷处，坐看云起时”，保持战略定力和战略自信；能够从大变局中得出“中国仍处于并将长期处于战略机遇期”的战略性判断。同时，世界政治暴露出的问题和全球经济引发的阵痛，也引起中国政府高度重视，斗争精神、风险意识、应急管理、脱贫攻坚，成为这一年中国政治话语的高频词。

“世界变局论”“中国机遇论”“发展风险论”环环相扣，唯物辩证，世界大势与中国位势尽在其中。在这“新三论”指引下，十九届四中全会就推进国家治理体系和治理能力现代化召开专门会议，史无前例，恰逢其时，既是十八届三中全会全面深化改革的续篇，也是顺应时代变局下好先手棋的开篇，既立足当下，也面向长远。

处于“两个一百年”历史交汇期的中国，如何同唯一超级大国美国打交道终究是绕不开的一道坎儿。2020年，中美博弈在美国大选年会依然胶着甚至会更加激烈，中美战略相持将是一个相当长的历史过程，将伴随着竞争、博弈、冲突、合作。与其纠缠美国大选被特朗普们带乱节奏，不如静观其变跳出来看看美国以外的世界。会发现，那里竟然分外精彩，别有洞天。2020年俄罗斯作为“金砖”“上合”两大峰会的主办国，主场外交将迎来中俄元首再聚会，无疑会给新时代中俄全面战略协作伙伴关系注入新动力；欧洲方向，中国—中东欧领导人会晤和中欧特别峰会将分别在北京和莱比锡登场，中欧关系的潜力势将得到进一步释放，2020年将是中欧关系的“大年”；中印则将迎来建交70周年，两国精心策划的70场系列庆祝活动，加之两国领导人之间的第三次非正式会晤，会给中印关系的稳定发展带来福音；习近平主席访日则给中日关系的提升留下想象空间……

百年那得更百年，今日还须爱今日。面对百年未有之大变局，谁能把握当下，谁将赢得未来。决定中国命运的，始终是中国人自己，把自己的事做好，中国就会立于不败之地。正如王岐山副主席在2019年创新经济论坛开幕式上的致辞所说，“成长有成长的烦恼，成熟有成熟的烦恼”，“中国人民清楚自己有什么、要什么、准备付出什么”。中华民族伟大复兴注定不会是敲锣打鼓、高歌猛进式的，也不可能是顺顺当当、一帆风顺的。历史

经验表明，大国崛起往往通过战争等非和平手段实现，中国有决心也有能力走出一条超越历史宿命的和平发展道路，通过塑造新型国际关系进而努力推动构建人类命运共同体。但防止战争不意味着放弃斗争，想不经过必要的斗争就轻轻松松实现民族的伟大复兴，无异太过天真和浪漫。从这个意义上理解习近平总书记反复强调的底线思维和斗争精神，或许会对时局和中国之命运有新的感悟。

中国现代国际关系研究院院长　袁鹏

目　录

第一篇　世界政治与经济形势

第一章　世界百年未有大变局全面展开 ……………………（3）
第二章　世界经济弱势增长拉开序幕 ……………………（22）

第二篇　大国战略与对华关系

第三章　特朗普施政加剧美国乱象 ……………………（47）
第四章　俄罗斯在挑战中艰难前行 ……………………（63）
第五章　欧洲图强路阻且长 ……………………（87）
第六章　日本探索“令和新航向” ……………………（106）
第七章　印度全面推进莫迪“2.0”议程 ……………（126）

第三篇　地区格局与战略走势

第八章　东北亚在对峙较量中摸索出路 ………………（153）
第九章　东南亚寻求领航“印太战略场” ……………（170）
第十章　南亚：不确定性不稳定性同频共振 …………（194）

第十一章　中亚在变革中谋发展 ……………………（212）
第十二章　中东局势演变呈现三大特征 ………………（230）
第十三章　中东欧变局之中寻应对 ……………………（247）
第十四章　非洲在新变局中求发展 ……………………（267）
第十五章　拉美进入新一轮转型期 ……………………（286）
第十六章　大洋洲“水深海阔”变而不乱 ……………（310）

第四篇　国际安全与全球治理

第十七章　大国军事安全博弈步入新阶段 ……………（331）
第十八章　国际反恐形势出现新变化 …………………（349）
第十九章　全球经济治理重构进入拉锯期 ……………（368）
第二十章　网络空间竞争与合作进入新阶段 …………（386）
第二十一章　国际海洋新秩序博弈升温 ………………（402）

第五篇　中国外交

第二十二章　中国特色大国外交继往开来 ……………（425）

第一篇
世界政治与经济形势

第一章　世界百年未有大变局全面展开*

2019年是冷战结束三十周年，国际战略格局深刻调整，大国竞争日益加剧，地区热点起伏不定，全球性挑战更为突出，多国社会躁动，世界正处于“多事之秋”。

一、国际战略格局演变深刻复杂

面对国际秩序“新陈代谢”，习近平主席一再强调世界正经历“百年未有之大变局”,[①] 这一重大论断为准确认识当今国际形势指明了方向。在世界大变局的背景下，当前国际战略格局演变深刻复杂。

（一）世界地缘经济与政治格局“东升西降”

以中国、印度、东盟等为代表，亚洲崛起与文明复兴步伐不断加快。亚洲经济发展与科技进步持续走强，其人口规模、地理版图、资源潜力均全球领先，中国倡议的“亚洲文明对话”助推古老东方文明复兴。国际货币基金组织数据显示，按购买力平价标准衡量，2019年亚洲GDP的全球占比为34%，而美国与欧

---

* 本章撰稿人：陈向阳　付宇　姚琨　王磊　唐新华　韩一元

① 习近平总书记2017年12月28日接见年度驻外使节工作会议代表并发表重要讲话，首次提出了世界面临“百年未有之大变局”的重大论断。参见“习近平接见2017年度驻外使节工作会议与会使节并发表重要讲话”，新华网，2017年12月28日，http：//www.xinhuanet.com/politics/leaders/2017－12/28/c_1122181743.htm。（上网时间：2019年10月30日）

盟合计占比为31%；亚洲对全球经济增长的贡献率更是高达63%，美国为11%，欧元区仅为4%。瑞士达沃斯世界经济论坛发表报告称人类已迎来“亚洲世纪”。[①] 世界史学界普遍认为，西方自16世纪（1500年）起开始赶超东方并领先全球，故当今世界地缘经济与政治格局“东升西降”堪称五百年未有之大变局，近代以来“西强东弱、西主东从”的世界格局，正在转向“东西平视”。也正是在这一大背景下，世界主要力量纷纷加大对亚洲的投入，致使亚太以及“印太”地缘角逐持续升温。

（二）主要大国力量对比“南升北降”

国际格局多极化与国际关系民主化难以逆转，老牌大国（“北方”）与新兴大国（“南方”）综合实力此消彼长仍是大势所趋。新兴经济体与发展中国家虽不同程度面临“成长的烦恼”，但群体性崛起势头并未改变，2019年以中、印等“金砖五国”为代表的新兴大国对世界经济增长的贡献度仍超过全球一半以上。尽管2019年世界经济预期增速仅为3.0%左右，降至2008年金融危机以来的最低值，中印等新兴大国经济增长也遭遇逆风，但两国增速仍同时达到6.1%左右，继续引领世界经济增长。与此同时，老牌发达国家经济增长乏力，政治与社会困境加剧。美国阶层与族群矛盾凸显，政党对立、社会撕裂，曾被看好的复苏势头明显放缓，预计将从2018年的2.9%回落至2019年的2.4%；英国“脱欧”致使欧盟离心力增大，2019年欧元区增速仅为1.2%，远低于2018年的1.9%；日本社会老龄化严

① 参见世界经济论坛：Annual Report 2018 - 2019，September 2019，http://cn.weforum.org/reports/annual-report-2018-2019。（上网时间：2019年10月30日）

重，2019 年经济增速仅为 0.8%。[1] 西方七国集团（G7）国际影响进一步式微，G7 峰会成立以来首次未能发表联合公报。在此背景下，体现新老大国共商和“南北共治”的二十国集团（G20）影响增大，长期以来“北强南弱、北主南从”的国际格局，正在转向“南北对等”。与此同时，作为世界第二大经济体，中国被美国视为“主要战略竞争对手”，特朗普政府对外重点围堵打压中国，致使中美之间复兴大国与霸权国家的矛盾凸显，成为左右当今国际格局演变的一对主要矛盾。

（三）新科技革命方兴未艾，非国家行为体影响上升

习近平主席 2019 年 6 月 7 日出席圣彼得堡国际经济论坛时致辞指出，当今世界正经历“百年未有之大变局”，其中就包括新一轮科技革命和产业变革带来的新陈代谢和激烈竞争前所未有。当前新科技与新工业革命持续发力，人工智能、生命科学、量子计算、无人化等日新月异，跨界融合、质变突破、叠加飞跃势头迅猛，其在造福民生与更加便捷的同时，也潜藏着人员失业、安全失控、伦理失序等风险，人类社会传统的生产与生活方式面临颠覆性冲击，大国间高科技竞争更是空前激烈。在此背景下，以社交媒体等高科技“超级公司”为代表，各种非国家行为体大行其道，高科技领军人物更是呼风唤雨、能量惊人，深刻影响当今世界政治与国际安全。

（四）美国倒行逆施冲击国际秩序与全球治理

当前一些发达国家“反全球化”的民粹主义泛滥，竭力鼓吹“美国优先”的特朗普政府更是大开倒车，对外大搞保护主义与单边主义，动辄挥舞关税大棒，一再“退群、毁约”，使得

---

① 国际货币基金组织（IMF）：World Economic Outlook，October 2019，第 187—188 页。http：//www.imf.org/en/publications/WEO/Issues/2019/10/15/world - economic - outlook - october - 20189。（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

在1945年二战结束后所确立的、以联合国为中心的国际秩序与多边主义，以及在冷战后快速发展的经济全球化与自由贸易，都面临严峻挑战，并导致全球治理供给严重不足，国际社会亦再度面临“向何处去”的拷问。习近平主席就世界“百年未有之大变局”指出，全球治理体系与国际形势变化的不适应、不对称前所未有，这既包括发达国家谋求维持国际规则主导权令全球治理改革失速，也指个别西方大国对外推卸责任令全球治理入不敷出、赤字凸显。

二、“美国优先”令大国竞争再度走强

面对多极化加速发展，美国的霸权危机感加深，其战略调整聚焦大国竞争，“美国优先”冲击大国关系既有模式，主要力量之间战略博弈的广度、深度和烈度均在加大。

（一）中美全面战略竞争加剧

中美关系“重新磨合”既是世界“百年未有之大变局”的集中表现，也是牵动新一轮大国关系深刻调整的“牛鼻子”，冷战后以“接触加融合”为特征的中美关系框架遭遇严峻挑战。一是美对华贸易战严重冲击中美关系，双方“经济脱钩”“科技冷战”与“人文切割”的风险倍增。美国公开威胁对所有中国输美产品加征关税，双方虽有望达成第一阶段贸易协议，但在知识产权保护、国企补贴及协议执行机制等问题上仍存较大分歧。高科技领域渐成中美竞争新焦点，美国不仅将华为、海康威视、旷视科技等中国高科技企业列入限制向其出口的“实体清单”，还无端指责中国在美科研人员与留学生“涉嫌窃取美国高科技”，并且公开游说欧洲国家、日本等不要购买华为5G产品。二是美国对华舆论氛围更趋消极。上百名反华人士公开发表对华

政策联名信，鼓噪“中国扩张论”“中国修正论”。特朗普总统、蓬佩奥国务卿等在联合国大会等多边场合公然指责中国未能履行“国际责任”。彭斯副总统再度发表涉华政策演讲，坚称美国视中国为战略和经济上的主要竞争对手。三是双方紧张关系加速向其他领域蔓延。美国加大在涉台、涉港、涉疆、涉藏以及南海等问题上对华施压，一再冲击中美关系的政治基础。美国对华加大打“台湾牌”的力度，加紧插手香港事务、通过所谓“香港人权与民主法案”，公然抹黑中国治疆政策，以“维护航行自由”为名，挑战中国在南海的领土主权。

（二）大国关系加速分化重组

特朗普总统奉行的“美国优先”政策，唯我独尊，唯利是图，引发各大国不满与反弹，导致大国关系进入新一轮动荡调整期：一是跨大西洋联盟裂痕明显加大。美欧在维护经济全球化与自由贸易、应对气候变化与伊核、叙利亚等诸多问题上分歧凸显，围绕农产品、“欧盟补贴空客”等发生经贸摩擦，英法德多次公开批评美国单边退约行为。意大利成为首个正式加入“一带一路”的“七国集团”国家。法国总统马克龙公开表示西方霸权“即将终结”，强调欧洲要想发挥作用，就必须成为一支独立的“平衡力量”。未来美欧关系或进一步从传统的价值观同盟滑向“拉菜单式”的利益伙伴。二是美俄缓和受挫。双方在北约东扩、《中导条约》、委内瑞拉、叙利亚与伊核等问题上针锋相对，乃至通过“代理人战争”激烈交锋。受制于美国国内反俄情绪及其本人“通俄”嫌疑，加之双方客观利益冲突，特朗普总统对缓和美俄关系力不从心。三是美国谋求极端自私的军事霸权令大国之间军事竞争加剧、对抗风险增大。瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所最新报告指出，当前全球军费开支呈快速增长态势，2019 年全球军费开支为 1.822 万亿美元，比上年增长

2.6%，其中美国军费开支增加 4.6 个百分点，达 6490 亿美元，“相当于排名其后 8 个国家的军费开支总和”。[①] 美国悍然退出《中导条约》，抛弃美俄传统军控框架，严重冲击全球战略稳定。俄罗斯在面临美国巨大军事压力之下，宣布在 2020 年前将俄军现代化装备比例提升至 70%，仅 2019 年就投入 1.5 万亿卢布（约合 230 亿美元）进行军备更新，重点研制部署新型高超音速导弹、核动力巡航导弹和隐形战机。[②] 日本升级美日军事合作，年度军费开支连创新高。印度抛出庞大造舰计划，声称未来 10 年将使海军规模翻番。[③] 整体来看，随着大国关系整体氛围更趋消极，未来大国军备竞争乃至发生军事摩擦的风险明显上升。

（三）大国竞争迈向“高精尖”和“大深远”

在信息与网络领域，5G 等高新技术成为大国角力的新抓手和新战场。美国率先提出“网络战”概念，美国家安全局成立专门机构整合网络攻防与情报搜集，强调未来网络行动范围将不再局限于本国，而是借维护国家安全之名对全球任意目标实施网络打击。[④] 同时，加快研发结合算法生成内容、个性化目标锁定和密集信息传播的“影响力机器”，开展所谓“信息行动”，以影响全球社交媒体平台和网络舆论。俄罗斯制定实施“主权网

---

① 参见“2025 年前全球军费开支将持续上涨”，人民网，2019 年 6 月 21 日，http：//military. people. com. cn/n1/2019/0621/c1011 -31172468. html。（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

② 参见“俄亮出 2019 年装备建设‘成绩单’”，人民网，2019 年 11 月 4 日，http：//military. people. com. cn/n1/2019/1104/c1011 -31435846. html。（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

③ 参见“赶超中国？印度海军公布庞大扩军计划，十年内要增加 140 艘军舰”，人民网，2019 年 8 月 14 日，http：//military. people. com. cn/n1/2019/0814/a/333635461_335714。（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

④ 参见“美国国安局将设立网络安全理事会”，人民网，2019 年 7 月 24 日，http：//world. people. com. cn/n1/2019/0724/c1002 -31254316. html。（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

络法”，宣布俄有权在国家安全遭受威胁的情况下，关闭外部网络联系，实现网络“纯俄化”。[①] 在海洋和极地领域，美核动力航母20多年来首次进入北极，加紧推进北极油气勘探开发，宣称维护“北极航道安全”是美重要利益，联合英国等北约国家频频在北极军演。[②] 俄宣布2022年前将投入上千亿卢布推动北极航道开发，鼓励俄私企参与北极大陆架油气资源开发。[③] 在太空领域，美宣布成立太空司令部，并拟在2020年前正式建立太空军，使之成为美“第六大军种”。[④] 美新版《国家情报战略》公开渲染中俄发展太空能力对美太空优势构成挑战，威胁美及其盟友的“太空行动自由”。日本宣布将于2020年建立首个太空部队“宇宙作战队”，全面加强与美“太空合作”，在2023年前将投入巨资加强太空预警与侦查体系建设。[⑤] 莫迪连任总理后宣布将在2021年实现将印度宇航员送入太空，并加紧推动其登月计划。

---

① 参见“俄《主权网络法》生效，紧急情况可断网络”，香港《文汇报》电子报，2019年11月2日，http：//paper. wenweipo. com/2019/11/02/GJ1911020007. htm。(上网时间2019年11月6日)

② 参见“外媒：北欧拉英美联合军演向俄示威“，《参考消息》2019年3月30日。

③ 参见“俄巩固北极防御应对安全挑战”，新华网，2019年10月10日，http：//www. xinhuanet. com/mil/2019 - 10/10/c_1210306218. htm。（上网时间：2019年10月10日）

④ “美国宣布正式成立太空司令部”，新华网，2019年8月30日，http：//www. xinhuanet. com/world/2019 -08/30/c_1124941380. htm。（上网时间：2019年10月10日）

⑤ “日本防卫费连年扩大 新设太空和电子部队”，日经中文网，2019年9月2日，网址：http：//cn. nikkei. com/politicsaeconomy/politicsasociety/37148 - 2019 - 09 - 02 - 10 - 19 - 16. html。(上网时间：2019年11月6日)

三、地区热点起伏不定

美国实施“印太战略”令大国地缘角逐加剧，亚太、中东、东欧三大板块此起彼伏，多个新兴市场国家政局波动。

（一）亚太和平稳定面临内外挑战

美国加紧推进“印太战略”搅动地区格局。美国防部推出《印太战略报告》，宣布印太是美未来最重要的战场，认为该地区对美稳定、安全和繁荣至关重要，决定加强美在印太的军事存在。[①] 美大力强化与印太地区盟友的关系，竭力拼凑美日印澳“四国联盟”，大力拉拢东盟，与东盟十国在泰国湾首次举行联合军演，强化在菲、越的军事存在，全面扩建驻澳军事设施。在退出《中导条约》之后，美国还在第一时间宣布将在亚太部署中导。东盟峰会通过东盟版“印度洋—太平洋展望”，强调东盟应在印太发挥主导作用并保持中立性。[②]

亚太各次区域政经与安全秩序加快重组，不稳定与不确定性突出。在东北亚，美朝矛盾未解，日韩摩擦升温。朝鲜半岛虽延续总体缓和态势，特朗普与金正恩相继举行“河内峰会”、朝韩边境非军事区会晤，但双方分歧犹存，朝鲜仍未采取实质性弃核举措，美国亦维持对朝制裁。日韩摩擦升级，双方因二战劳工赔偿等历史遗留争端爆发贸易战，互将对方移出贸易优惠的“白

① The Department of Defense, “Indo - Pacific Strategy Report”, June 1, 2019, https: //media. defense. gov/2019/Jul/01/2002152311/ - 1/ - 1/1/DEPARTMENT - OF - DEFENSE - INDO - PACIFIC - STRATEGY - REPORT - 2019. PDF. （上网时间：2019 年 11 月 7 日）

② ASEAN, “ASEAN Outlook on the Indo - Pacific”, June 23rd, 2019, https: //asean. org/storage/2019/06/ASEAN - Outlook - on - the - Indo - Pacific _ FINAL _ 22062019. pdf. （上网时间：2019 年 11 月 7 日）

色清单”，韩国宣布废除《韩日军事情报保护协定》。日本安倍政府加紧推动修宪，全面改组内阁，未来或进一步刺激周边邻国。在东南亚，内外挑战凸显。泰国、印尼、柬埔寨等多国大选，国内维稳“压力山大”。缅甸若开邦暴力冲突不断，穆斯林罗兴亚人难民问题引发国际关注。美西方加大插手干预，既对越老柬等国诱压结合，伺机推动“颜色革命”，又加紧挑动南海等地区热点，挑唆英日法澳参与南海“自由航行”，炒作“中越万安滩对峙事件”“中菲渔船相撞事故”，指责“南海行为准则”谈判不透明。在南亚，地区矛盾激化，武装冲突与恐袭风险居高不下。印巴冲突加剧成为南亚最大动荡源，双方多次爆发边界军事冲突。印度单方面取消克什米尔自治地位，招致巴基斯坦强烈反弹。阿富汗暴力冲突不断，特朗普急欲抽身，美与塔利班谈判破裂，阿总统大选“难产”。与此同时，伊斯兰极端分子加速从伊拉克、叙利亚向阿富汗周边流窜，令南亚及东南亚暴恐风险上升。

（二）中东各方角力更趋复杂

围绕伊核问题和叙利亚、也门内战等，各方竞逐加剧，其中既有地区内部矛盾作祟，也有美俄等域外大国角力的此消彼长。一是美伊（朗）缠斗不休、对抗加剧。美退出“伊核协议”后，持续加码对伊制裁，导致其经济严重困难。为突破困局及施压欧洲助其“解套”，伊朗分阶段逐渐降低履行“伊核协议”的承诺，不断突破浓缩铀储量规定上限。[①] 伊还在霍尔木兹海峡扣押外国油轮，以“极限边缘”政策回应特朗普政府的“极限施压”。伊击落美“全球鹰”无人机导致双方濒临军事冲突边缘，

---

① “伊朗宣布将提高浓缩铀生产丰度”，新华网，2019 年 7 月 7 日，http://www.xinhuanet.com2019-07/07/c_1124720956.htm。（上网时间：2019 年 11 月 7 日）

特朗普自称在“最后一刻”叫停对伊空袭，但又联合多国在霍尔木兹海峡展开巡逻，加大对伊军事施压。二是围绕叙利亚战后安排各方博弈激烈，凸显“俄进美退”。叙内战渐近尾声，西北部伊德利卜省战事牵动各方神经，俄罗斯、土耳其、伊朗三方举行领导人峰会协调立场，寻求巩固扩大自身安全利益，美欧反应明显乏力。土越境打击叙利亚库尔德武装，令美土关系渐行渐远，俄土关系进一步走近。三是伊朗与沙特斗争升级冲击国际能源安全。双方在也门大打代理人战争，沙特产油“心脏”地带突遭无人机袭击，不仅导致国际原油期货价格飙升，而且加剧其与伊朗矛盾。

（三）乌克兰问题趋缓

2019 年乌克兰举行总统大选，主张对俄和解的泽连斯基当选，其提议与俄美法德英举行会谈，以共同商讨克里米亚及顿巴斯问题。普京总统亦有意改善同乌克兰及欧盟关系，先后出访意、法等国，讨论俄欧关系及乌克兰等问题。马克龙总统公开表示要与俄加强联系、共建“欧洲同心圆”，并积极推动欧俄接触。俄不仅恢复了在乌克兰危机后被终止的欧洲理事会相关权利，还宣布与法重启外长加防长的“2+2”会谈。俄乌关系明显缓和，双方交换战俘，乌问题三方联络小组（乌克兰、欧安组织、俄罗斯）就政治解决乌东部冲突问题达成一致，乌未来或承认顿涅茨克、卢甘斯克“特殊地位”。泽连斯基表示将制定国家战略，推动乌东问题的和平解决。[①] 尽管乌东问题解决仍需时日，但欧俄关系已日趋缓和。

---

① “乌克兰总统：将制定国家战略和平解决东部地区问题”，新华网，2019 年 10 月 31 日，http://www.chinanews.com/gj/2019/10-31/8994346.shtml。（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

（四）亚非拉多个新兴市场国家政局不稳

在中亚，吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦等国普遍面临新旧权力交接，政局不确定性上升。哈萨克斯坦虽已选出新总统，但前总统纳扎尔巴耶夫依然掌控实权，国内多次发生抗议示威。在北非，苏丹民众示威游行和军事政变迫使执政30余年的巴希尔总统下台，埃及因经济困顿爆发大规模民众抗议。在撒哈拉以南非洲，加蓬、赤道几内亚、喀麦隆等国领导人长期执政招致民众怨言，长期稳定的埃塞俄比亚政局生变，部族分离势力抬头。在拉美，委内瑞拉马杜罗政府在俄罗斯等国支持下平息反对派骚乱，但美国仍顽固扶持反对派。智利因地铁票涨价引发民众激烈抗议，凸显民众对贫富分化等问题的长期不满情绪，总统皮涅拉被迫宣布取消主办APEC峰会及联合国气候大会。玻利维亚选举结果起争议，总统莫拉莱斯迫于压力宣布辞职并赴墨西哥避难。

四、治理赤字加剧全球性挑战

气候变化等各种全球性挑战更显紧迫，但美国单边主义及其“退群、毁约”有增无减，“人祸”加剧“天灾”，全球治理赤字增大加剧全球治理困境，联合国等多边机制备受掣肘。

（一）气候变化等全球性挑战严峻复杂

气候变化与全球变暖加剧引发多国生态环境危机，美国固执退出《巴黎协定》加大气候治理赤字。一方面，全球极端天气灾害频发，危害惊人。北半球高温天气持续时间之长与气温之高均创历史新记录，高温和干旱导致巴西亚马孙与澳大利亚森林大火持续延烧，超级飓风“多里安”肆虐巴哈马和美国等地，超级台风重挫日本。北冰洋海冰面积创历史新低，南极海冰面积也

比1981至2010年的平均面积减少4.3%，为41年记录中最低。[①] 联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）报告指出，未来海平面上升将严重威胁中国珠江三角洲、泰国曼谷、越南胡志明市、印度孟买、美国阿拉斯加等沿海地区。[②] 另一方面，气候变化产生粮食与水危机等连锁效应。因战乱和气候灾害，全球53个国家共约1.13亿人处于极度饥饿状态，非洲是最严重地区，严重拖累全球可持续发展进程。[③] 联合国布达佩斯“水峰会”聚焦全球水危机，称其将导致粮食危机、地缘冲突、难民危机及金融不稳定风险。[④]

国际恐情更趋复杂。尽管美国宣布“伊斯兰国”最高头目巴格达迪在美军事袭击中身亡，但恐怖主义流毒远未肃清。一方面，美聚焦大国战略竞争，缩减反恐资源投入，连续抛弃反恐盟友，冲击国际反恐合作大局，令国际恐怖和极端势力在多地死灰复燃。俄国家安全委员会称，2019年全球发生2000多起大型恐怖袭击，导致超过9000人死亡，指出武装分子的主要目标集中在中东、非洲、南亚和东南亚。[⑤] 另一方面，地区冲突和民族宗

---

① National Oceanic and Atmospheric Administration（NOAA），“July 2019 was hottest month on record for the planet：Polar sea ice melted to record lows”，https：//www./srocc/home/.（上网时间：2019年9月25日）

② IPCC，“Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate”，https：//www.ipcc.ch/srocc/home/.（上网时间：2019年9月25日）

③ Food Security Information Network（FSIN），“Global report on food crises 2019”，http：//www.fsincop.net/resource-centre/detail/en/c/1152017/.（上网时间：2019年4月1日）

④ World Resources Instiute，“17 Countries Face Extremely High Water stress”，August 06，2019. https：//www.wri.org/blog/2019/10/climate-change-hurting-africa-s-water-sector-investing-water-can-pay.（上网时间：2019年9月25日）

⑤ “俄安全委员会：2019年全球有超过9000人死于恐怖袭击”，俄罗斯卫星通讯社，2019年10月14日，http：//sputniknews.cn/politics/201910141029825404/。（上网时间：2019年11月4日）

教矛盾互相作用，致使中亚、南亚和东南亚反恐形势严峻。阿富汗、克什米尔、缅甸若开邦等多个热点升温，恐情复杂。在非洲，“博科圣地”、索马里“青年党”已成地区反恐顽症，而萨赫勒五国反恐面临资金缺乏与兵员、能力不足，恐袭有向几内亚湾沿岸和南部非洲扩散趋势。

高新科技迅猛发展伴随安全风险上升。基因编辑技术滥用与失控危险增大。继“基因编辑婴儿”事件后，美国科学家利用编辑技术对细胞进行改造，创下基因编辑领域新记录。[①] 在资本利益驱使下，基因编辑技术正朝商业化方向“野蛮生长”。数字货币经济凸显治理难题。脸书（Facebook）宣布推出数字货币Libra，挑战主权国家货币主权。[②] 随着人工智能技术加速发展，致命性自主武器系统的研发加速推进，其未来或被恐怖分子利用。此外，利用深度学习算法的“深度伪造”[③] 技术“风靡”全球，冲击各国及全球信用体系。

（二）联合国等全球多边机制遭遇逆风

多边主义遭遇美国单边主义逆流，全球治理供求缺口增大，联合国等国际组织面临被边缘化、政治化和工具化等多重挑战。一方面，联合国的权威和效能持续被削弱。联合国财政危机日益加剧，古特雷斯秘书长公开表示“联合国面临10年来最严重赤

---

① Lee, H. H. , Kalhor, R. , Goela, N. et al. “Terminator - free template - independent enzymatic DNA synthesis for digital information storage”, https://www.nature.com/articles/s41467-019-10258-1#citeas.（上网时间：2019年11月6日）

② “House lawmakers officially ask Facebook to put Libra cryptocurrency project on hold”, Jul. 2, 2019, https://www.theverge.com/2019/7/2/20680230/facebook-libra-calibra-crypto-maxine-waters-congress-regulation-investigation-halt.（上网时间：2019年11月6日）

③ Arthur Nelson & James A. Lewis, “Trust Your Eyes? Deepfakes Policy Brief”, Center for Strategic and International Studies (CSIS), https://www.csis.org/analysis/trust-your-eyes-deepfakes-policy-brief.（上网时间：2019年11月6日）

字”。截至10月中旬，仅131个会员国缴齐2019年会费，美国则一分未缴，加上其往年拖欠，占了联合国全部欠费总额的76%。[①] 前美常驻联合国代表黑莉曾公开宣称，美拖欠会费是为了促进联合国“向正确的方向迈进”。美还将大幅削减其负担的联合国维和费用，并停止向联合国儿童基金会和妇女署等注资。表面看，拖欠会费主要源于美试图以此影响联合国改革方向，[②] 但深层原因还在于美无意参与联合国倡导的多边协商与全球治理进程，不愿遵守联合国等多边机构提倡的一国一票、平等协商原则，反映了特朗普政府单边主义与“美国优先”的霸道色彩。此外，美还多次以签证问题阻挠伊朗、俄罗斯等国代表团参加联合国相关会议。俄据此提出议案，建议把联合国第一委员会从纽约迁往维也纳或日内瓦，以抗议美滥用签证手段。综合看，联合国等多边机构被边缘化、政治化、工具化，将进一步削弱国际社会合力，加剧全球治理“真空”。

另一方面，美国试图以其“公平贸易”理念改造世贸组织（WTO）。特朗普总统公开在联大鼓吹“彻底改变世贸组织”，并联合欧盟和日本推动所谓“21世纪贸易新规则”，扬言要为国际经贸机制制定更高“市场准入标准”，威胁若WTO不按美国意愿改革，美就退出。美还一再干扰WTO法官的任命，导致其上诉机构法官人数不足，无法受理案件，面临停摆危机，企图以此阻挠中国等利用WTO争端解决机制对美征收高关税提起诉讼。另外，在“发展中国家地位”认定的问题上，白宫单方面发布

---

① “联合国面临财政危机 外交部：敦促各成员国切实履行财政义务”，中新网，http://www.chinanews.com/gn/2019/10-11/8976211.shtml。（上网时间：2019年11月8日）

② 高飞、彭昕：“联合国财政危机是个政治问题”，《环球时报》2019年10月10日，第14版。

备忘录，授权美贸易代表以单边手段解决 WTO 成员的发展中国家地位认定问题，宣称 WTO 对发达和发展中国家的二分法“早已过时”，指责一些新兴大国通过自主认定为发展中国家，谋求“特殊与差别待遇”以获得不公平优势，导致美国利益受损。

（三）G20 因美国掣肘遭遇发展瓶颈

日本大阪 G20 峰会恰逢 G20 机制建立二十周年，各方虽就维护全球经贸多边主义、推动可持续发展等达成共识，但也折射出提升 G20 影响力难度倍增。在应对贸易保护主义问题上，由于美国强烈反对，宣言最终未写入“反对贸易保护主义”；在气候变化问题上，也仅重申《巴黎协定》签署方将继续履约，而美则发表声明将继续推动退出《巴黎协定》。另外，G20 本身的机制化问题仍未解决，至今没有设立秘书处等常设机构，仍非严格意义上的国际组织，许多已经达成的协议因缺少执行机构而难以兑现。与此同时，金砖机制在巴西峰会后也面临后续动力不足等问题，个别成员担心金砖合作会影响其与美西方的合作，加之当前金砖国家间的经贸联系及民众交往仍难赶上各成员国与发达国家的联系，金砖机制要发挥更大作用仍来日方长。

五、民粹主义与极端思潮折射多国社会困境

2019 年，以反建制、反全球化、反自由贸易为特征的民粹主义在西方及一些新兴国家继续蔓延，分离主义与极端思潮在多地泛滥，凸显有关国家内部矛盾加深、社会困境加重。

（一）美欧民粹主义得势凸显西方制度困境

美国两党恶斗、民意分化加剧。2019 年因两党无法就边境修墙预算达成一致，美联邦政府一度遭遇史上最长停摆，特朗普总统还宣布南部边境进入“国家紧急状态”，借以强化与国会民

主党的对抗。“通俄门”一波未平，特朗普“通乌门”一波又起，民主党把持的众议院通过针对总统的弹劾调查程序决议案，意图借此影响2020年大选，阻挠特朗普连任，凸显美两党斗争趋于白热化。与此同时，特朗普与美国主流媒体、右翼与左翼、白人与少数族裔之间争拗不已，枪支暴力与毒品泛滥叠加，美国政治与社会乱象丛生。新加坡《联合早报》就特朗普被弹劾案发表社论指出，与20世纪90年代相比，如今的美国社会更为分裂对峙，民主党主流被极左的身份认同政治绑架，疏远了温和的自由派；共和党则几乎成为特朗普民粹主义政治的禁脔。两党都被极端主义把持，势同水火，美国的民主与妥协精神消失殆尽。①

民粹主义在欧洲的影响力持续增大。2019年欧洲议会选举被视为民粹主义与亲欧盟势力的对决战，尽管人民党和社民党党团成功守住前两大党团地位，但其优势明显下滑，首次失去欧洲议会多数地位，极右翼政党席位增加，绿党表现突出，议会各派政治力量更趋碎片化。各国民粹政党强烈质疑欧盟并严厉批评其难民与移民政策，令欧盟施政备受掣肘。与此同时，民粹政党在意大利、匈牙利、奥地利和波兰掌权，并在法国、荷兰和德国等国呈上升态势。德国多个州议会选举均凸显传统大党失势、右翼势力扩张的特征。德主流媒体普遍认为，以往号称“全民政党”的传统大党联盟党和社民党由于未能解决社会贫富分化等深层问题，影响力明显削弱，而右翼民粹政党与绿党

① “社论：特朗普弹劾案反映美国政治乱象”，联合早报网，2019年11月4日，https：//www. zaobao. com. sg/zopinions/editorial/story20191104 - 1002460。（上网时间：2019年11月4日）

的声势则日益上升。[①] 法国“黄背心”运动持续发酵，大学生公开自焚抗议艰难经济状况引发舆论哗然，勒庞领导的国民联盟趁机不断坐大，凸显法社会深层矛盾。波兰、匈牙利、罗马尼亚等中东欧国家则在民意压力下，宣布坚决抵制欧盟分摊难民机制。

英国“脱欧”深陷僵局表明民意分裂。自2016年6月23日英“脱欧”公投通过以来，其“脱欧”进程一再反复、纠结不已。前首相特雷莎·梅的“脱欧”协议三度被议会否决，她最终含泪辞职，现首相约翰逊被迫寻求与欧盟达成新的“脱欧”协议，凸显英政府与议会、各政党间的尖锐对立。欧盟原则同意将英国“脱欧”的最后期限延至2020年1月31日，约翰逊宣布于2019年12月12日提前举行大选，意图获得新的民意授权以推进“脱欧”协议，最终打破僵局，但各党派各有所图、博弈激烈，大选及“脱欧”前景仍然难料。“脱欧”悬而未决导致英国经济精疲力竭，国际货币基金组织（IMF）日前发布最新一期《世界经济展望报告》，下调其2019年经济增长预期，认为“脱欧”不确定性不仅拖累英国经济，也是影响世界经济的主要因素之一。[②] 不断推迟“脱欧”也导致英国的国际形象明显恶化，英《金融时报》民调显示，超过六成受访欧盟民众对英政府在“脱欧”问题上的信用存疑，民粹政治使得英国面临的内外交困

① “右翼政党为何能在德国东部异军突起?”，德国之声中文网，2019年10月28日，https：//www.dw.com/zh/%E5%8F%B3%E7%BF%BC%E6%94%BF%E5%85%9A%E4%B8%BA%E4%BD%95%E8%83%BD%E5%9C%A8%E5%BE%B7%E5%9B%BD%E4%B8%9C%E9%83%A8%E5%BC%82%E5%86%9B%E7%AA%81%E8%B5%B7/a-51017910。（上网时间：2019年11月7日）

② “World Economic Outlook：Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers”, IMF, October 2019, p. 10.

局面不断加剧。[①]

（二）民粹政治在一些新兴国家发酵

不少新兴国家的民粹势力利用民众不满扩大声势，印度、巴西等国领导人则通过民粹口号和政策吸引选民支持，转移国内矛盾。在拉美，巴西新总统博索纳罗仿效特朗普提出“巴西优先”的口号，放弃申办2019年联合国气候大会，声言在环保方面“巴西不欠世界任何东西”。[②] 阿根廷左翼民粹主义者费尔南德斯当选总统，公开宣称未来将采取贸易保护主义政策。在东欧，乌克兰民众对传统政治精英深感失望，将“政治素人”、喜剧演员泽连斯基推上总统宝座。在南亚，莫迪领导的人民党竞选期间便提出具有明显民粹特征的政纲，连任后以反恐为名公开废除印控克什米尔自治地位。《联合早报》发表社论指出，莫迪的民粹主义夹杂着种族、部族主义以及印度教民族主义，认为这种民族主义和宗教主义混杂的政治固然有助于莫迪及其人民党捞取选票，但也给印度政治埋下无穷后患。[③]

（三）多地分离主义与极端思潮上升

各种分离主义运动迭起。英国“脱欧”不仅加剧欧盟离心倾向，英国内的分离势力亦急剧抬头，苏格兰、北爱尔兰、威尔士等地纷纷闹独立。苏格兰政府首席大臣斯特金正式提出“独立时间表”，称苏格兰“脱英”势在必行，将推动在2020年举

① “多数受访欧盟民众对英国在‘脱欧’问题上的走向感到疑惑”，《金融时报》中文网，2019年10月30日，http：//www. ftchinese. com/story/001080057？exclusive。（上网时间：2019年11月8日）

② “从智利到黎巴嫩，什么点燃了全球抗议的怒火?”，《纽约时报》中文网，2019年10月24日，https：//cn. nytimes. com/world/20191024/global－protests/。（上网时间：2019年11月7日）

③ “社论：莫迪大胜凸显右翼民粹主义抬头”，联合早报网，2019年5月25日，https：//www. zaobao. com. sg/zopinions/editorial/story20190525－959337。（上网时间：2019年11月7日）

行二次独立公投。[1] 西班牙法院重判 9 名加泰罗尼亚独立派领导人引发大规模抗议活动，“加独”示威者连续与警察爆发冲突，加泰罗尼亚自治区主席托拉则表示还将推动新独立公投。中国香港地区由修订《逃犯条例》引发的反政府暴力活动持续发酵，反对派借机与外部势力勾结，妄图“乱港反中”。西方媒体对此指出，各国年轻人正日益成为推动当前分离主义的重要力量，面对经济放缓、就业困难、贫富差距加大等难题，不少年轻人企图通过街头行动推动变革。[2]

多股极端主义思潮抬头，危害加大。美国皮尤中心民调显示，仅东南亚就有近 10% 的受访穆斯林对国际恐怖组织宣扬的极端宗教理念表示同情。西方白人至上极右翼种族主义和排外主义抬头，年内新西兰、美国、挪威等国纷纷发生白人种族主义者针对少数族裔的严重暴力事件。美国《时代》周刊指出，近年来美国内种族冲突事件中，73% 是白人极右主义者导致，且死伤人数不断增加。[3]

（审定：冯仲平）

① “Sick of Brexit, Scotland's Sturgeon vows new independence vote in 2020”, Oct. 15, 2019, https://www.reuters.com/article/us-britain-scotland-independence/sick-of-brexit-scotlands-sturgeon-vows-new-independence-vote-in-2020-idUSKBN1WU271.（上网时间：2019 年 11 月 7 日）

② “从智利到黎巴嫩，什么点燃了全球抗议的怒火?”，《纽约时报》中文网，2019 年 10 月 24 日，https://cn.nytimes.com/world/20191024/global-protests/。（上网时间：2019 年 11 月 7 日）

③ “What does a terrorist look like?”, Times, August 19, 2019, p. 20.

第二章　世界经济弱势增长拉开序幕*

世界经济刚于2018年录得十年来最快增速，2019年便掉头向下、大幅放缓至2000年以来最低增幅。这一年，世界贸易大幅下挫、全球供应链艰难调整、国际金融异象连连、大国经贸博弈愈演愈烈，主要经济体深陷结构性改革困境，预示全球经济低速增长期或正提前而至。

一、世界经济衰退风险迫近

2019年以来，美国贸易保护主义政策的负面影响全面显现，国际贸易增速大幅下挫，全球供应链艰难调整，主要经济体同步放缓，衰退风险增大。

（一）全球经济增速降至十年来最低

2017年全球经济同步复苏，2018年升至3.8%，为十年来最高。但从2018年下半年开始，受贸易保护主义政策影响，全球扩张疲态渐露。2019年，全球经济继续恶化，国际经济机构多次下调增速预期。2019年10月，国际货币基金组织（IMF）将2019年全球经济增速大幅下修至3%，称这是2017年全球同步回升后的一次严重倒退，且距全球经济衰退已然不远（IMF将2.5%定义为“衰退门槛”）。10月，IMF新总裁格奥尔基耶娃警

---

* 本章撰稿人：黄莺　梁建武　陈晴宜　徐刚　陈璐　司文　张运成

告，全球90%的地区同步放缓，全球经济增速恐跌至本世纪以来最低。

发达经济体大幅放缓。美经济减速明显，衰退信号频现。IMF预测，2019年美国经济增速将从2018年的2.9%大幅降至2.1%。衰退信号包括：一是收益率曲线倒挂。8月，美国2年期和10年期国债收益率出现12年来首现倒挂，最近五次经济衰退前均出现该信号，平均22个月后衰退到来。二是制造业疲弱。9月，美国工厂订单下降0.6%，创四个月新低，为连续第二个月下降，显示制造业在美中贸易战持续的背景下趋于疲软。三是生产率意外下滑。三季度，美非农生产率年化增速下降0.3%（此前预期增长0.9%），为2015年四季度以来最大降幅。四是商业信心不足。9月，密歇根大学发布的消费者信心指数从7月的98.4跌至93.2；供应管理协会制造业景气指数降至47.8，为2009年6月以来最低。瑞银集团预测，2019年四季度美国经济增速将下滑至1.8%，2020年一季度将放缓至0.5%。全球投资管理公司桥水创始人雷·达利奥估计，2020年底前美经济陷入衰退可能性高达40%。欧元区经济放缓超预期。欧央行2月就曾预测，因全球贸易疲软和英脱欧乱局等内外风险形成“完美风暴”，欧元区将“显著放缓”。据欧央行最新预测，欧元区2019年和2020年实际GDP仅增1.1%和1.2%，较2018年12月预测分别下降0.6和0.5个百分点，均远低于2018年的1.8%。IMF指出，2018年以来欧元区出口疲弱是重要制约因素。欧元区中，意大利2019年将陷入经济停滞；德国面临技术性衰退，预计仅增长0.5%；法国相对较好，预计增长1.2%。日本三年来首次下调经济形势评估。OECD预测，日本2019年、2020年分别增长0.8%、0.7%，低于2018年的1.1%。

大型新兴经济体集体滑坡。印度由于投资下滑、消费放缓、

就业增长乏力，已处于“建国以来最持续衰退”，上半年仅增5.4%。其中，二季度下滑至5%，为连续五个季度放缓，并创近6年新低。10月4日，印度央行将2019年增速预期从6.9%下调至6.1%。10月10日，评级机构穆迪将印度增速从6.2%降至5.8%。此外，IMF预测墨西哥和俄罗斯2019年增速仅为0.4%和1.1%，较2018年分别减缓0.5和0.1个百分点；南非为0.7%，与上年持平；巴西略有起色，从0.8%微增至0.9%。

（二）多重因素叠加致世界经济前景黯淡

保护主义“浇了一大盆冷水”。2008年国际金融危机的爆发，源于美欧内部结构性矛盾激化导致内外经济失衡。危机后，美欧内部改革举步维艰，国内社会思潮趋于保守，政党对立加剧，政府经济政策滑向单边主义和保护主义。特别是2018年初以来，美国政府挑起全球钢铝大战，拉开全球贸易战的序幕。美国对盟国企业频施“长臂管辖”，以贸易战相威胁迫其大幅让利，同时制造交易筹码意图统一对外行动；美国重新定义战略重心，将中国视为主要“战略对手”，甚至鼓吹与中国“脱钩”。保护主义政策的传染性、对抗性和抑制性可能毒化国际合作氛围，加剧地缘政治摩擦甚至全球战略对抗，并给艰难复苏的全球经济“浇了一大盆冷水”。IMF把2019年全球经济疲软的原因首先归咎于美国挑起的贸易战，认为仅美中贸易摩擦就将全球经济增速拉低了0.8个百分点。IMF评估，如果中美正式签署贸易协议，对全球经济增长的冲击将减少0.1至0.2个百分点。美彭博社预测，到2021年，贸易战带来的不确定性将分别拖低美国、中国和世界经济0.6、1和0.6个百分点。

国际贸易明显减速“掉链子”。2008年国际金融危机结束后，国际贸易成为带动全球复苏的最强动力。但2019年，在全球贸易战愈演愈烈的背景下，世界贸易增速大幅低于全球经济增

速。10月，世贸组织（WTO）将2019年世界贸易增速从2.6%大幅下调至1.2%，为2009年以来最低。IMF也预测，全球商品和服务贸易增长将不到1.1%，较2018年的3.6%明显下跌。IMF指出，全球贸易紧张关系的扩散和升级，导致制造业活动势头严重减弱，目前已降至全球金融危机以来的最低水平。其中，汽车制造业受到较大冲击。此外，贸易战可能引发供应链大规模调整，世界市场面临碎片化风险，跨国公司或被迫建立双重供应链，生产成本将显著增加。随着中美在5G等技术领域合作破裂，两国或分别建立不同标准的技术体系，将不利于技术的融合、推广和升级。麦肯锡全球研究院发现，在其研究的17个大型行业全球价值链中，有16个处于收缩状态。瑞银调研显示，贸易争端已造成永久性损害，欧洲跨国企业不再以成本为主要依据规划供应链。美欧企业日益转向近岸采购，美青睐墨西哥、欧盟看好东欧和北非等作为商品与服务提供地。

国际经济合作滞郁难畅。2008年金融危机的爆发促进了国际经济政策协调与合作，但持续时间不长。以2016年朗普当选为标志，美西方意识到，信奉自由主义的经济全球化未能有效改造潜在对手，巩固其主导地位，旋即提出“美国优先”“欧洲优先”论，试图以政军实力为后盾，强力调整全球市场边界、整肃市场链、谋改规则，确保经济全球化继续服务其主导权。2019年，随着美开启对全球经济、政治、安全体系与规则的强力干预，主要经济体之间经贸摩擦呈现长期化走势，科技冷战或向更高烈度演化，不确定性和偶然性将成为长期笼罩全球经济的巨大阴影，经济全球化的合作基础和制度载体已现松动，国际机构协调行动、推进合作的能力和有效性受到明显削弱。特别是世界贸易组织，上诉机构陷入瘫痪，谈判机制难有建树，改革方向分歧较大，“不改则废”的困境已将其推至国际经济规则博弈的风口

浪尖。

周期性因素抑制经济增长动力。自2008年国际金融危机以来，世界经济复苏增长已近10年，目前增势下滑，政经风险交织，累积的金融脆弱性显现，各个市场面临较大调整压力。截至9月，美国本轮经济扩张已持续122个月，创历史记录。各界担心经济运行进入周期尾部，对经济前景较为悲观，或进一步削弱消费者和企业信心。

科技革命瓶颈难以突破。科技创新仍处“充电蓄能”阶段，对世界经济拉动作用有限。大数据、云计算、人工智能等技术正向经济各领域渗透，推动构建全新商业模式和生产方式，但当前以人工智能为引领的创新技术仍处积聚能量阶段。其间，新动能“续航里程”有限，而旧动能红利消失，并伴随“创造性破坏”效应、传统产业倒闭潮、部分产业部门饱和、金融科技泡沫破灭、资源错配和浪费严重等种种乱象。与此同时，科技巨头呈现垄断倾向。脸书、苹果、亚马逊、阿里巴巴、腾讯等巨头凭借强大实力创建生态平台，利用垄断地位对市场参与者收取高额费用，打压参与者的创新空间。

二、国际贸易发展动能消减

2019年，以美国为主要宣战方的全球贸易战对国际贸易的负面影响持续扩大，货物与服务贸易发展动能同时减弱，全球贸易增速大幅下滑，国际产业布局调整提速。

（一）贸易增速急剧下滑

受贸易紧张局势升级和全球经济放缓的影响，2019年全球贸易延续了2018年的颓势。WTO对2019年全球贸易增长态度悲观，连续、大幅调降增速预期，继4月将全球货物贸易增速预

期由3.7%调降至2.6%，10月又“腰斩”至1.2%，为十年来最低；若贸易紧张持续，增速可能跌至0.5%—1.6%的增长区间以下。[①] 经合组织秘书长古里亚认为，WTO的预测过于乐观，2019年全球贸易规模可能降至与2018年基本持平，并且正在走向萎缩。[②]

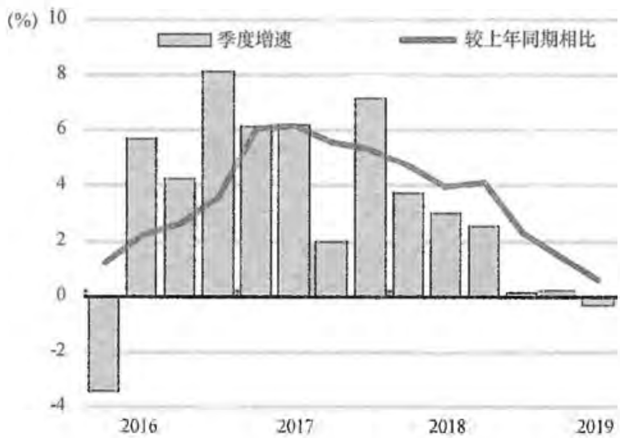


图2—1 全球贸易增速持续下滑

注：货物与服务贸易合计。

资料来源：OECD, *Warning: Low Growth Ahead*, September 2019.

货物与服务贸易增长动能同时消减。WTO贸易晴雨表（WTO trade barometers）显示，2019年二季度货物贸易晴雨表读数降至95.7，连续四个季度低于100，表明未来增长难有起色；服务贸易作为全球贸易最具活力的组成部分，也未能延续2018

---

① WTO, *Trade Statistics and Outlook: WTO lowers trade forecast as tensions unsettle global economy*, October 2019.

② “Global trade is likely contracting and we're now ‘betting’ on a US – China deal, OECD chief says”, https: //www.cnbc.com/2019/11/13/oecd – angel – gurria – global – trade – is – likely – contracting.html.（上网时间：2019年11月16日）

年的增长势头，继2019年一季度增速放缓后，二季度读数显示98.4，表明下半年增长继续面临强劲阻力。

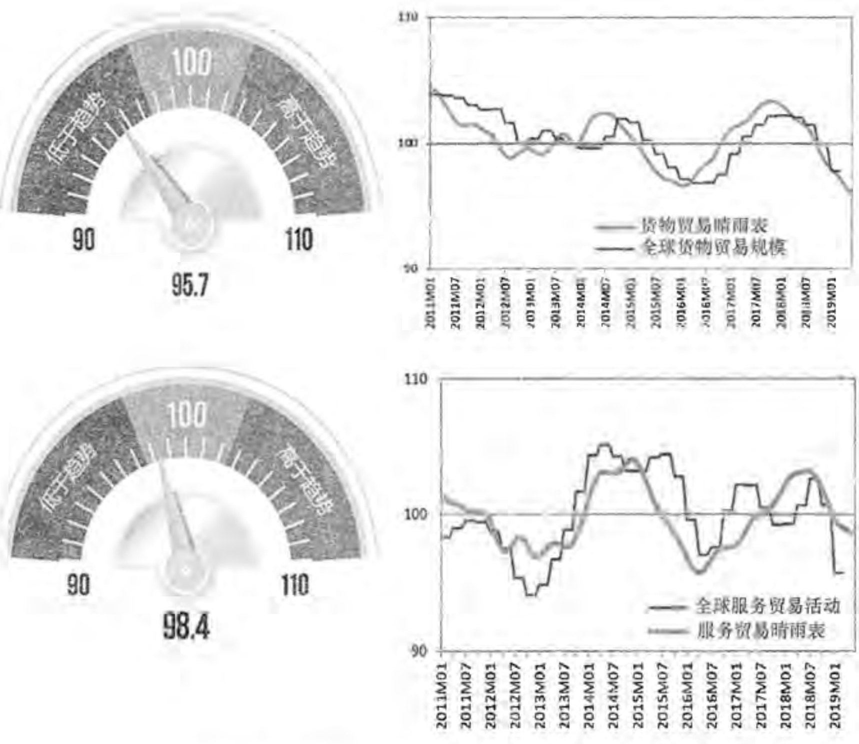


图2—2　2019年二季度WTO全球贸易晴雨表

资料来源：WTO网站，https：//www. wto. org/english/news_e/archive_e/wtoi_arc_e. htm。（上网时间：2019年11月11日）

发达与新兴市场和发展中经济体进出口增势一改近两年“南”强“北”弱局面，新兴市场和发展中经济体出口优势仍在，但进口形势不及发达经济体。据WTO统计，2019年上半年，发达经济体货物出口同比仅增0.2%，发展中经济体增长1.3%；发达经济体货物进口同比增长1.1%，发展中经济体萎缩0.4%。

WTO 将 2020 年贸易增速预期由 3.0% 下调至 2.7%，预测增长区间为 1.7%—3.7%，并认为主要决定因素是贸易关系恢复正常化的进程，其他影响因素包括不断调整的货币与财政政策可能加剧金融市场动荡，全球经济急剧放缓可能导致更大幅度的贸易下滑，英国无协议退欧或将极大地冲击欧洲。

（二）贸易"筑墙"削弱发展动能

此轮全球贸易战，美国是策源地，中美贸易战为主战场，美欧、美印、日韩等多线战火延烧，战事愈演愈烈。美挑起贸易战后，2019 年更是变本加厉。中美贸易战中，美国从加征关税、投资审查、出口管制、打压华为等高科技企业，到人文交流限制、规则围堵，打出全方位、高频率、高烈度、高不确定性的经贸组合拳，尽展极限施压之术，双边谈判几经周折。截至 2019 年 10 月末，双方互征关税的商品覆盖率均已超过 60%。[①] 4 月，美欧 2018 年 7 月以来的暂时"停火"被航空补贴大战再次引燃，并持续至今。10 月，美国根据 WTO 对欧盟及部分成员违规补贴空客公司的终裁，正式对价值 75 亿美元欧盟产品加征 10% 或 25% 关税，欧盟则表示将对美违规补贴波音公司的行为发起报复。美国一旦最终决定对欧开征汽车关税，或将导致双方贸易战全面铺开。美国于 6 月终止印度的普惠制待遇，施压印度提高市场准入水平，印度随即对 28 种美国商品加征报复性关税。对于因承接产业链转移而对美出口大增的越南，美国则扬言对其加征关税，宣布对原产韩国等地、经越南加工并出口至美国的部分钢产品征收最高 456% 的关税。日韩贸易战下半年开场后不断升级，7 月日本宣布对出口韩国的半导体材料加强管控，8 月、9

① Congressional Research Service, *U. S. – China Tariff Actions by the Numbers*, October 9, 2019.

月日韩又相继正式将对方从贸易“白色清单”中剔除，双边贸易关系降至1965年建交以来冰点。

贸易战日炽严重破坏自由贸易环境和企业家信心，是贸易发展动能大为降低的首要原因。据英国经济政策研究中心统计，2019年1—10月，全球共实施973项新的有害贸易干预措施，几近去年同期水平（987项），是过去十年同期平均值的2倍，美国高居首位。其中，不包括出口补贴在内的有害补贴措施高达411项，占比达42.2%，比去年同期高近40%，且大多针对农民和制造商。[①] 关税成为各方“进攻”和“报复”的利器。据美国国会研究局测算，截至2019年10月末，中国输美商品平均关税水平已提升14.4%，是美国最惠国平均关税水平（3.4%）的4倍多。如年底美国启动对华3000亿美元征税清单中的第二批商品加征关税措施，并将其余2500亿美元商品加征税率由25%提升至30%，则对华输美商品加征关税覆盖率将达96.5%，平均关税水平将提升21%。[②] 联合国贸发会议估计，2019年上半年，美国加征关税措施已导致对华相关商品进口同比下降超过25%，达350亿美元，其中210亿美元被其他国家或地区商品替代，其余140亿美元则为贸易净流失。[③] 国际贸易“筑墙”而非“拆墙”的行为冲击各国间贸易关系，扭曲全球要素价格并降低资源配置效率，扰乱价值链、产业链、供应链秩序，伤害投资环境和企业家信心，破坏经济增长前景。美中贸易全国委员会调查

---

① 根据英国经济政策研究中心“全球贸易预警”（Global Trade Alert）项目Global Dynamics数据库数据计算，https://www.globaltradealert.org/global_dynamics。（上网时间：2019年11月12日）

② Congressional Research Service, *U.S. -China Tariff Actions by the Numbers*, October 9, 2019.

③ United Nations Conference on Trade and Development, *Trade and trade diversion effects of United States tariffs on China*. November 5, 2019.

显示，鉴于中美贸易紧张局势加剧带来的不确定性，近 30% 的美企放缓、推迟或取消了在美国或中国的投资，是 2018 年的 2 倍。[①]

（三）国际产业布局加速调整

全球产业链、供应链、价值链所体现的国际产业布局大体上依托市场规律和各国比较优势自发形成，并随着各国经济社会发展及产业结构调整渐进演变。然而，美西方单边主义、霸凌主义主导的贸易战强势开打，搅乱了国际产业布局调整的节奏甚至方向。

中国是此轮产业转移的焦点。事实上，中国作为世界最大的制成品出口国，劳动密集型、以出口或代工为目的的中小型企业向东南亚、南亚等地区转移已有十多年时间。但美国频繁升级对华惩罚性关税，令一些中外制造企业着手或计划将部分产能迁至越南、印度、柬埔寨、墨西哥等国，部分美、日、欧、台企也选择回流本土，宽领域、快节奏的产业转移似乎提前到来。

外媒频繁炒作“中国产业链大规模外迁”，但言过于实。根据 2019 年相关商会对在华外企的调查，87% 的美企无迁出中国计划，[②] 考虑或已将相关生产迁出中国的欧企、日企分别仅占 6% 和 6.6%。[③] 同时，一些低端产业外迁与中国产业结构升级步伐一致。此外，越来越多的外企计划未来在华业务以服务中国本土消费者为主，剥离以出口为重点的业务，这一趋势即使中美贸易战“停火”可能也难以逆转。

美西方贸易政策不确定性风险难以消弭，叠加美国对华高科技企业及日本对韩国半导体产业采取供应链管制措施的震慑效应，也促使多国政府和跨国公司为降低供应链风险，运筹进出口

① 美中贸易全国委员会：《成员调查 2019》，2019 年 8 月。
② 美中贸易全国委员会：《成员调查 2019》，2019 年 8 月。
③ 中国欧盟商会：《商业信心调查 2019》，2019 年 6 月。

和生产多元化，助推国际产业分散化布局。以越南为代表的产业转移承接地普遍面临劳动力、能源、基础设施、产业配套等供给能力瓶颈，经济规模亦远小于中国，难以复制“中国制造”规模并成为下一个全球制造中心，未来全球产能需求或将由更多国家共同分担。

三、主要金融市场走势畸变

2019 年，国际金融市场波诡云谲、异动连连。其中，债市收益率曲线频频倒挂、负利率资产全球加速蔓延、债务“灰犀牛”持续累积、中美金融博弈加剧等或为未来国际金融大震荡埋下伏笔。

（一）主要金融市场落得“涨声”一片

降息潮到来推动全球流动性再度宽松。7 月 31 日，美联储宣布将联邦基金利率目标区间下调 25 个基点，十年来首次降息，并提前两个月结束缩表，由此强化 2019 年上半年开始的全球降息潮。截至目前，除挪威、哈萨克斯坦和阿根廷等少数国家外，全球主要央行“鸽”声嘹亮：美联储已实现利率“三连降”75 个基点，启动新一轮扩表操作，每月购买 600 亿美元短期美债持续到 2020 年二季度，表内总资产重回 4 万亿美元之上。欧洲央行于 9 月宣布降息 10 个基点至 -0.5%，以每月 200 亿欧元的购债速度重启量化宽松。印度降息五次，俄罗斯、印尼降息四次，巴西、澳大利亚降息三次，新西兰、韩国降息两次，沙特、约旦、阿联酋等与美元深度绑定的国家和地区紧跟美联储降息步伐，土耳其央行三次降息达 1000 个基点更是令人侧目。“开闸放水”成为 2019 年全球货币政策的主旋律。据瑞银统计，到三季度，全球所有央行中已有 58.5% 进行了降息操作，超过一半

央行处于宽松模式，是金融危机以来的最大比例。[①]

全球低利率推升金融市场景气。全球债市收益率降至历史低位。2019 年前三季度，美、德、日等国 10 年期国债收益率下行态势明显，9 月初更是被压至极端低位，显示债市过度火爆。据资金流向监测机构 EPFR 数据，其所追踪的全球债券基金资金流入规模截至 9 月初超过 4500 亿美元，创下 2017 年以来的流入新高。从国别看，美国债市吸引了大部分资金，推动美债 10 年期收益率一度触及三年来低点 1.43%。据美财政部数据，9 月外国投资者的美国债持仓达 6.776 万亿美元，比 2018 年 12 月高出 5000 亿美元。国际资本对发达国家国债的追捧使美日欧等国已经或开始考虑发行 50 年期甚至 100 年期的超长期国债。

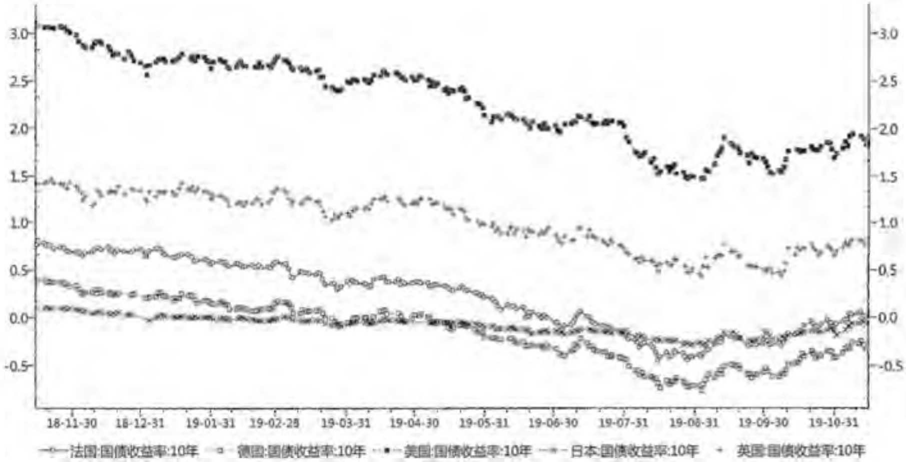


图 2—3 2019 年主要国家 10 年期国债收益率走势

资料来源：万得数据库。

① Caroline Grady: Central bank easing soars to a decade high, Financial Times, October 9 2019, https://www.ft.com/content/b8709ca4-e8f8-11e9-85f4-d00e5018f061.（上网时间：2019 年 11 月 10 日）

全球股市经历 5 月至 8 月震荡后重新上扬。明晟（MSCI）全球股指录得近 20% 的涨幅。发达国家的表现显著优于新兴经济体，相应明晟指数增幅分别为 21. 33% 和 8. 95% 。美股表现最为耀眼，有望创下自 2013 年以来的最佳表现。截至 11 月 15 日，美股三大股指均再创历史新高，道指首度突破 28000 点，全年上涨 20. 05%；标普 500 指数和纳斯达克指数更是分别上涨 24. 48% 和 28. 72% 。

表 2—1　主要国家股市表现（2019 年 1 月 1 日 –2019 年 11 月 15 日）

发达市场	美国标普 500 指数	美国道琼斯工业指数	美国纳斯达克 100	欧洲斯托克 600 指数	英国富时 100 指数	法国 CAC40 指数	德国 DAX 指数	日本日经 225 指数	澳大利亚标普 200 指数	加拿大多伦多 300 指数
涨跌幅%	24. 48	20. 05	28. 72	20. 25	8. 54	25. 55	25. 41	16. 43	20. 32	18. 89
新兴市场国家	中国上证综指	香港恒生指数	俄罗斯 RTS 指数	印度孟买 SENSEX 30 指数	巴西 BOVESPA 指数	南非富时综指	韩国综合指数	印尼雅加达综合指数	墨西哥 MXX 指数	越南胡志明指数
涨跌幅%	15. 94	1. 86	35. 62	11. 89	21. 24	6. 29	5. 94	–1. 07	4. 21	13. 16

资料来源：万得数据库。

外汇市场上，美元继续 2018 年以来的强势表现，在主要货币中一枝独秀。美联储降息并未带来美元指数趋势性走低，较 2019 年初仍上涨了近 2% 。欧日等国疲弱的经济数据和英国脱欧的影响使得美元吸引力大增，其他货币对美元汇率普遍呈下跌态势，新兴市场国家货币表现更差，阿根廷更是一度出现股汇债“三杀”的局面。美太平洋投资管理公司（PIMCO）称，新兴市场相关货币汇率接近 20 年来最低水平。

国际金价迎来突破。伴随着全球再宽松预期，黄金价格在6月突破1300美元/盎司后快速上行，一度达到1557美元的高点，推动金价站上六年来新高，即使9月后开始缓慢回落，截至11月中旬年内涨幅也接近15%。

（二）畸变现象愈发凸显

全球再宽松推动债务规模再度加速膨胀。中长期看，降息潮将鼓励更多国家和企业增加负债，加速全球债务和金融风险持续积累。据国际金融协会（IIF）统计，全球债务从2017年的220多万亿美元增至2019年1季度的246.5万亿美元，约为全球经济总量（GDP）的320%，接近历史最高；美债务总额达69万亿美元，超过GDP的330%。全球总债务存量中，新兴及发展中国家占近30%，但增速较快、分布不均。其中，全球30个新兴经济体近一年总债务增近5%。政府债务居高不下。70个国家政府债务总和从2007年3月底的32万亿美元升至2019年3月底的67万亿美元。据美财政部数据，2019财年美国债余额同比大增5.6%，一年内放量增长1.3万亿美元，联邦债务突破23万亿美元。

降息潮推动负利率从市场特例渐变为常态。负利率曾被视为危机冲击下市场的短暂异常表现。2012年7月，丹麦央行将7天定期存单利率下调至-0.2%，就此拉开全球负利率实验序幕。此后，欧洲、瑞士、瑞典和日本跟进。近年来，负利率不断下探，2019年降息潮的到来更加剧了这一趋势。负利率从政策利率向国债收益率和存贷款利率蔓延，主要集中在欧洲国家和日本。2019年8月21日，德溢价发行零息30年期国债，收益率为-0.11%，成为首个发行超长负利率国债的国家。8月初，丹麦日德兰银行宣布推出世界首例负利率住房按揭贷款，随后瑞士银行宣布将对50万欧元以上的存款征收年费，意味着存款出现负利率。据德意志银行统计，目前全球国债市场上，负收益率国

债达15万亿美元，约为总规模的1/4。截至9月7日，全球到期收益率为负的企业债规模达到4.7万亿美元，其中有156只企业债券到期收益率在-1%以下。美也可能跌入负利率区间。特朗普要求美联储将利率调低至零，甚至采用负利率。美太平洋投资管理公司认为，美国债作为全球终极安全港，最终或也无法成为负利率大势的例外。一旦贸易摩擦升级，美债市场或加速朝这个方向发展，出现负利率只是时间问题。

收益率曲线倒挂和负利率债券迅速蔓延成为2019年债券市场主要特征。3月，美国3月期国库券与10年期国债首现收益率曲线倒挂，之后恢复正常，5月又再度反转，一直持续至10月11日。8月，美国2年期国债与10年期国债形成倒挂，为2007年以来首次，30年期美债收益率有史以来首次跌破2%。除美外，英国、加拿大等国也出现国债收益率曲线倒挂。避险情绪加剧同样反映在投资者对主要国家国债过度拥挤的单向交易中，推动日、欧等国负利率债券占比迅速上升，德国、法国、比利时等10年期国债收益率暴跌至负，欧元区超过一半的国债已跌至负利率。

全球股市繁荣严重脱离经济基本面。全球股指创下历史新高的同时，全球增长预期却创下十年最低，显示金融体系与实体经济正在加速背离。受贸易紧张局势缓解带来的乐观情绪、降息、减税等因素推动外，股票回购力度加大被越来越多分析人士认为是美股逆势上扬的重要动力。2004-2017年，美回购规模高达8.5万亿美元，2018年达创纪录的8064亿美元，预计2019年将升至9400亿美元。通过回购股票，公司可减少在外流通股的数量，以拉升每股收益提振股价，高盛将其称为“最大的股票需求来源”。前世行副行长斯蒂格利茨指出，大规模股票回购令美金融市场筹资功能显著弱化，日益沦为套利场所。

（三）未来风险令人担忧

负利率政策副作用将逐步显现。美联储前主席伯南克和欧洲央行行长拉加德都曾为负利率政策背书，认为其能刺激银行放贷，倒逼宽松政策“创造”的资金进入实体经济，但长远看政策效果存疑。一是难以提振经济。负利率短期内或可鼓励人们减少储蓄，刺激信贷和消费，但反过来也会加剧市场对经济前景的担忧。联储主席鲍威尔指出，利率越接近零，货币政策刺激能力就越有限，这是央行面临的最大挑战。二是扭曲金融市场。央行的负利率和政府的负收益率债券更像是对金融机构的征税。负利率使银行体系利差收缩，盈利空间更小。目前，全球负收益债券主要在金融机构间流转，最终损失将由金融机构承担，成为新的“有毒资产”。新旧重压下，美欧银行业举步维艰。6 月底，德意志银行传出将全球裁员 1.5 万至 2 万人；10 月初，汇丰银行表示将裁员 1 万人。

中美贸易战或上升为国际金融系统性风险。美对华金融威胁逐步浮现：一是图谋收割中国持有的美元金融资产。美国会议员提案拟对外资购买 1 万美元以上美股票、债券等资产征收“市场准入费”。二是切断中美资本市场联通。包括酝酿新规强迫中概股退市，增加中企海外融资难度，限制美投资中国，阻挠中国资本市场加入明晟、富时罗素、标普等国际主流指标体系的努力。三是唱空、做空中国经济金融前景。美深度介入香港乱局，推动香港风险向内地传导。2016 年以来，美资背景势力不断做空在港上市的中资企业。2019 年 9 月 9 日，索罗斯在《华尔街日报》发文直言不讳他要“打败当下中国”，香港显然是其熟悉的做空平台。四是对中国企业施以“长臂管辖”。美以违反美对伊、对朝、对委制裁或洗钱、非法交易等莫须有罪名，制裁中国重要企业和金融机构。中国在美企业可能受美“长臂管辖”影

响，金融类、科技类、外贸类公司可能遭重点打击。

四、能源供求呈均衡态势

2019 年国际能源大宗商品价格再度走弱。世行预测，全年能源价格指数将仅为 74，结束 2017 年以来“两连涨”局面，同比下降近 15%，2020 年将进一步跌至 72。

表 2—2 世界银行主要能源价格走势及预测

	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
能源价格指数（2010 年 = 100）	55	68	87	74	72
原油平均价（单位：美元/桶）	43	53	68	60	58
美国天然气价（单位：美元/百万英热单位）	2.5	3.0	3.2	2.5	2.7
欧洲天然气价（单位：美元/百万英热单位）	4.6	5.7	7.7	4.5	4.5
日本液化天然气价（单位：美元/百万英热单位）	7.4	8.6	10.7	10.7	10.0
澳大利亚煤价（单位：美元/公吨）	66.1	88.5	107.0	79.0	71.0

注：以名义美元计算；2019 年、2020 年均为预测值。

资料来源：World Bank, Commodity Markets Outlook, Oct. 2019.

（一）石油市场有惊无险

2019 年国际油市多空交织、波澜不断。2019 年初，伦敦布伦特原油期货迎来一波反弹行情，4 月 24 日收盘价达 74.57 美元/桶，创年内高位，较 2018 年 12 月底的低点回升近 50%。之后震荡走低，即便 9 月沙特重要石油设施遇袭，致该国原油减产一半，影响全球约 6% 供应，油价上涨也仅“转瞬即逝”。9 月 16 日，袭击发生后的首个交易日，布伦特原油期货价报收于

69.02 美元/桶，单日涨幅 14.61%，刷新 1988 年以来纪录。然而仅过一日，便转跌 6.48%。到 10 月初，已重新跌破 60 美元/桶关口，跌回袭击前水平。



图 2—4　WTI 和布伦特油价走势（单位：美元/桶）

资料来源：World Bank, Commodity Markets Outlook, Oct. 2019.

供需基本平衡。供应增长放缓。美国能源信息署（EIA）数据显示，2019 年前三季度，世界石油总产量基本维持在 1.0045—1.0047 亿桶/日，较 2018 年第四季度的高位 1.0247 亿桶/日明显下降；全年预计为 1.0087 亿桶/日，同比增幅基本为零。[①] 其一，沙特等国为支撑油价主动减产。2018 年 12 月，石油输出国组织（OPEC）与非 OPEC 产油国第五次部长级会议决定以 2018 年 10 月为基础减产 120 万桶/日（其中 OPEC 需减产 80 万桶/日），自 2019 年 1 月起实施，为期 6 个月。2019 年 7 月，减产协议被延

① Short - Term Energy Outlook, EIA, Nov. 13, 2019, https://www.eia.gov/outlooks/steo/data/browser/#/? v = 6&f = A&s = &start = 2018&end = 2019&id = &linechart = PAPR_WORLD ~ PATC_WORLD&maptype = 0&ctype = linechart&map = .（上网时间：2019 年 11 月 17 日）

长至2020年3月底。国际能源署（IEA）数据显示，截至2019年10月，OPEC成员国原油产量已降至2990万桶/日，减产幅度250万桶/日，远超80万桶/日的“既定目标”。[①] 尤其是沙特，[②] 2019年9月原油产量降至902万桶/日，创2011年以来最低，与美、俄差距拉大。其二，伊朗、委内瑞拉受美制裁被动减产。2019年第三季度，两国原油产量分别只有219.2万桶/日和71.4万桶/日，合计比2018年减少200万桶/日；[③] 伊朗石油出口从2018年约160万桶/日，降至2019年第三季度的26万桶/日。[④] 其三，美国扩张步伐有所放慢。EIA最新预测，2019年美国原油产量将比上年增长130万桶/日至1229万桶/日，不如2018年的增幅164万桶/日。[⑤] 低油价环境下，美国油气企业面临提高投资回报、改善业绩的巨大压力，不得不专注于开发规模最大、效益最好的油田，提升单井效率，降低钻井数量。油服公司贝克休斯数据显示，截至2019年10月，美国石油活跃钻井数已连续11个月减少，创纪录最长周期；截至11月15日当周，同比累计减少214座至674座。

---

① Oil Market Report, IEA, Nov. 15, 2019, https://www.iea.org/oilmarketreport/.（上网时间：2019年11月17日）

② 2019年10月3日，沙特能源大臣萨勒曼确认，该国原油产量已完全恢复到遇袭前水平。

③ Monthly Oil Market Report, OPEC, Nov. 2019, https://momr.opec.org/pdf-download/res/pdf_delivery_momr.php? secToken2 = 903236837afbd4fdd5fe10244952358f6804d998.（上网时间：2019年11月17日）

④ Commodity Markets Outlook, World Bank, Oct. 2019, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32633/CMO-October-2019.pdf.（上网时间：2019年11月17日）

⑤ Short-Term Energy Outlook, EIA, Nov. 13, 2019, https://www.eia.gov/outlooks/steo/data/browser/#/? v=6&f=A&s=&start=2018&end=2019&id=&linechart=PAPR_WORLD~PATC_WORLD&maptype=0&ctype=linechart&map=.（上网时间：2019年11月17日）

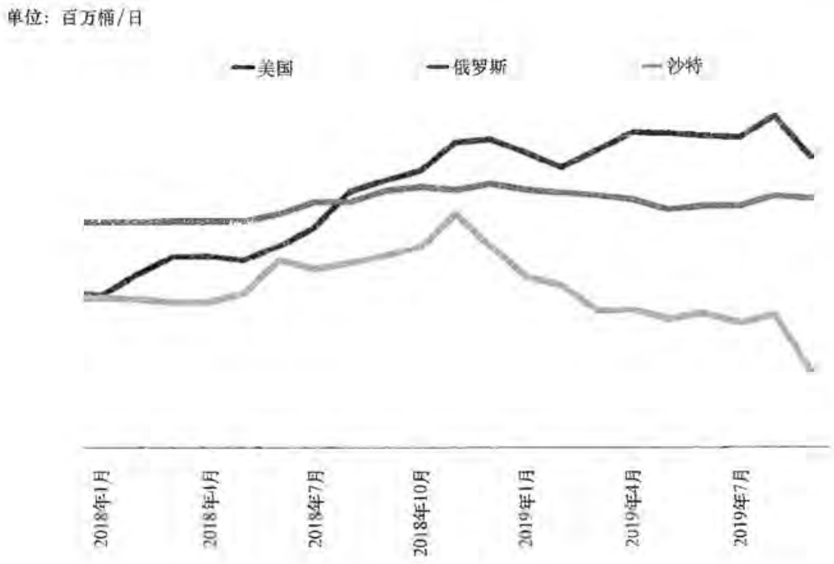


图 2—5 美、俄、沙原油产量变化趋势

资料来源：World Bank, Commodity Markets Outlook, Oct. 2019.

需求不如预期。伴随贸易紧张升级、宏观经济恶化，IEA、EIA 和 OPEC 多次下调全球石油需求展望。11 月 IEA 预测，2019 年全球石油需求将比上年增长 100 万桶/日，[①] 低于年初 143 万桶/日的预测值；EIA 预测，2019 年世界石油总消费量仅比上年增长 75 万桶/日至 1.009 亿桶/日，[②] 自年初以来已连续 10 个月下降；OPEC 预测，2019 年世界石油需求仅比上年增长 98 万桶/日，[③] 较年初预测值减少了 31 万桶/日。

多元格局强化，缓解地缘政治、极端天气等造成的冲击。一是供应格局多元化。OPEC 市场份额继续缩水：OPEC 统计，

① Oil Market Report, IEA, Nov. 15, 2019.

② Short - Term Energy Outlook, EIA, Nov. 13, 2019.

③ Monthly Oil Market Report, OPEC, Nov. 2019.

2018 年该组织原油产量占世界石油总供应量的 32. 1%，2019 年第三季度降至 29. 9%。[①] 非 OPEC 市场份额持续上升：美国仍是非 OPEC 增产主力。IEA 和世行预计，2019 年非 OPEC 成员国石油产量将比上年增长约 180 万桶/日，其中美国增产 159 万桶/日，占 80% 以上。二是炼油能力多元化。尤其东亚地区许多新建“复杂型”炼厂，原料加工能力显著增强，当某一品类原油出现短缺时，可较轻松转换来源，也有效避免了“一油独大”。

预料国际油市宽松态势延续，油价上涨动力料仍不足。IEA 预测，2020 年全球石油需求将增长 120 万桶/日，市场对 OPEC 原油的需求量仅为 2890 万桶/日，比该组织现产量少 100 万桶/日，[②] 意味着除非产油国加大减产，否则市场过剩或将重演。世行认为，2020 年国际油价面临下行风险：随着新的输油管道投入运营，美国石油产量将显著提升；厄瓜多尔宣布将于 2020 年初退出 OPEC，产油国限产保价阻力大；国际经贸形势或进一步恶化。世行预测，2020 年国际原油平均价将仅为 58 美元/桶，较 2019 年的 60 美元/桶再度下降。

（二）天然气市场“量升价跌”

美国引领全球天然气产量增长。美国页岩油繁荣迅速提升天然气产量，2018 年美国天然气产量增长 12%，2019 年预计增长 10%。[③] 根据 EIA2019 年 10 月报告，由于产量的快速增长，美国液化天然气出口继续上涨，预计 2019 年出口涨幅达 55%。预计未来 5 年世界天然气产量增长减速。由于 2022 年荷兰放弃格罗宁根天然气田和北海减产，欧盟天然气产量以年均 3. 5% 的速度下降。到 2024 年美国和中国将是全球天然气供应增长最大的两

---

① Monthly Oil Market Report, OPEC, Nov. 2019.

② Oil Market Report, IEA, Nov. 15, 2019.

③ WB, Commodity Market Outlook, oct. 2019.

个国家，占总增量的 50% 多。全球天然气出口国越来越集中，到 2024 年美国、澳大利亚和俄罗斯将占绝大部分出口份额。

全球天然气需求强劲，未来五年继续保持增长。2018 年是天然气的黄金年，需求增长了 4.6%，占所有能源需求增量的近一半。其中液化天然气的需求尤其显著，连续三年以两位数的速度增长。未来 5 年天然气市场将经历复杂深刻变化，需求主要受亚太地区驱动，预计到 2024 年亚太地区占全球总需求的 60%，中国占全球气总需求的 40%。在中东，发电是天然气需求增长的主因。在全球的天然气消费中工业部门的需求预计占增长的一半。[①]

天然气产量持续快速增长驱动天然气价格下行，供应来源多元化导致全球价格趋同。2019 年第三季度世界天然气价格比二季度下跌 7%，与 2018 年同期相比下降 1/3。[②] 全球液化天然气出口的增长有助于缩小地区间的价格差异，推动主要地区的天然气价格趋同。由于供应充足，自从 2018 年第四季度地区价格差急剧缩小，特别是欧洲和亚洲之间的价格差距。

展望 2020 年，美国页岩油新钻井增速放缓导致 2020 年美国天然气产量增长疲软。但全球经济增长放缓，特别是工业部门增长放缓，可能导致工业部门天然气需求减弱。但发达国家为主导的电力部门向天然气的持续转型将带动天然气需求，预计 2020 年天然气价格有望稳定。

（三）可再生能源“潜力巨大”

2018 年 90% 的国家有超过 1GW 的可再生能源发电装机容量，30% 的国家有超过 10GW。由于风能和太阳能光伏的引领，

---

① IEA, Gas 2019—Analysis and forecasts to 2024, Oct. 2019.

② WB, Commodity market outlook, Oct. 2019.

2018 年可再生能源发电容量增长 8%。2018 年是可再生能源发电装机容量超过化石燃料和核能的总和的第四个年份，可再生能源已占全球发电容量的 1/3 强。2018 年大约有 100GW 新增太阳能光伏装机容量，足够满足发过 25% 的电力需求。[①] IEA10 月发布的全球可再生能源年度报告显示，全球总发电能力中，可再生能源发电现在占 26%，预期 2024 年增至 30%。2019 年至 2024 年，全球可再生能源总装机量将增长 1200GW，增幅达到 50%，主要缘于太阳能光伏发电能力增加，占增量的 60%。到 2024 年，中国占全球可再生能源装机量增长总量中的 40%。成本下降将推动太阳能发电更加普及。过去三年美国太阳能装机量增加了一倍。在多数国家，家庭、商用建筑和工业设施的太阳能光伏系统发电成本已经低于零售电价。预计太阳能发电成本到 2024 年将进一步降低 15% 至 35%。

（审定：傅梦孜）

① REN21, What are the current trends in renewable energy, Oct. 2019.

第二篇
大国战略与对华关系

第三章 特朗普施政加剧美国乱象*

2019 年，特朗普执政进入第三个年头。由于政治内斗升级，特朗普难以推进任何有实质性意义的内政议程。经济增长成为其为数不多值得夸耀的政绩之一，但悲观预期也在上升。其围绕“美国优先”与“大国竞争”重塑对外战略布局，成效有限。中美博弈由“贸易战”向多领域蔓延，中美关系经历了困难的一年。

一、内斗升级冲击特朗普执政地位

2019 年美国政治内斗升级，与新一届国会民主党夺回众议院控制权后“斗争能力”提升有关，也离不开 2020 年大选背景下两党“斗争意愿”的增强。内斗使美国政治呈现出一幅光怪陆离的图景，冲击着特朗普的执政地位。

以特朗普为焦点，美国政治频频上演“宫斗剧”和“纸牌屋”。首先，“两党之争”在府会角力层面全面展开。民主党通过 2018 年中期选举控制众议院后，两党斗争短兵相接。围绕美墨边境墙拨款，两党互掐导致联邦政府部分机构关门创下 35 天的历史记录。特朗普为此颁布“国家紧急状态令”动用军费建

---

* 本章撰稿人：杨文静 张文宗 程宏亮 李峥 王锦 贾春阳 李默 马雪 孙成昊 张磊

墙，以阻止非法移民继续进入美国，最后在最高法院的介入下才告一段落。特别检察官穆勒经过近两年调查，提交“俄罗斯干预美国2016年大选的调查报告”,[①] 民主党据此咬定特朗普“妨碍司法”证据确凿，并不依不饶继续对其开展全面调查。特朗普和乌克兰总统泽连斯基2019年7月通话事件曝光，涉嫌施压后者调查民主党总统参选人拜登及其子亨特的贪腐行为，众议长佩洛西9月宣布启动对特朗普的弹劾调查，此举标志着两党斗争进入“是否罢免总统”的新阶段。民主党竭力指控特朗普“滥用权力”，通过冻结对乌克兰的军事援助，施压外国领导人调查政治对手，认为这既有主观的“犯罪故意”，也实施了客观上的“利益交换”，应当被弹劾。[②] 特朗普猛批民主党人大搞政治迫害，共和党为保住特朗普，不仅辩称特朗普“错不至弹劾”，还在听证会上将矛头指向拜登涉嫌贪腐的问题。

其次，民主党总统参选人借助政策辩论对特朗普发起新攻势。民主党有超过20人角逐2020年大选党内总统候选人提名，其中既有拜登、沃伦、桑德斯等老牌政治家，也有印第安纳州南本德市市长布蒂吉格、华裔企业家杨安泽等新面孔。围绕民主党进步派抛出的“全民医保”“公立学校免费”，对富人征收“财

① Robert S. Mueller, III, *Report on The Investigation into Russian Interference in The 2016 Presidential Election*, March 2019, https://www.justice.gov/storage/report.pdf.（上网时间：2019年10月15日）

② Felicia Sonmez, John Wagner and etc., “Democrats Release Transcripts of Testimony From Three Officials Ahead of First Impeachment Inquiry Public Hearing”, Nov. 12, 2019, https://www.washingtonpost.com/politics/trump-impeachment-inquiry-live-updates/2019/11/11/bb1f0d60-0472-11ea-8292-c46ee8cb3dce_story.html; Jessica Taylor, “Rep. Adam Schiff: Trump's Potentially Impeachable Offenses Include Bribery”, Nov. 12, 2019, https://www.npr.org/2019/11/12/778380499/rep-adam-schiff-trumps-potentially-impeachable-offenses-include-bribery.（上网时间：2019年11月15日）

富税”等议题，各参选人之间唇枪舌战、自圆其说，但均将最猛烈的炮火对准特朗普，并自诩“更有能力在大选中击败特朗普”。这些民主党人抨击特朗普“德不配位”“劣迹斑斑”“损害美国的价值观和国际领导力”，应该被弹劾。[①]

最后，特朗普执政团队不稳，特朗普与所谓“深暗势力”（deep state）的斗争暗流涌动。特朗普执政以来，白宫人事更换频繁，仅2018年就有19位白宫官员主动或被迫离职。2019年美国司法部长、国防部长、国家安全事务助理、国土安全部长、内政部长和劳工部长等重要职位出现人事变动。尽管特朗普竭力“整肃团队”，但其与军队、情报、司法等部门中的“华府精英”仍矛盾重重。特朗普继续抨击政府内的“深暗势力”阴谋推翻他，而向上级揭发特朗普“通乌门”的匿名举报人直接引爆弹劾调查。主动或被迫赴国会作证的外交官和军官，则不断向民主党人提供特朗普“违宪”及支持弹劾的证词。

美国政治的乱象，表明美国社会矛盾依然尖锐，各种政治力量围绕国家政权的“权力之争”和国家发展方向的“主义之争”极为激烈。“通乌门”始于特朗普以“反贪”为名打击对手拜登，以谋求竞选连任。民主党则将特朗普的行为定性为“违反宪法、背叛就职誓言、损害国家安全及选举的完整性”，[②] 但发起弹劾调查的重要目的是保护拜登及打击特朗普。双方的理由均

---

① Doina Chiacu, “Factbox: Democratic Presidential Candidates on Impeaching Donald Trump”, Oct. 14, 2019, https: //www. reuters. com/article/us – usa – election – debates – impeachment – factb/factbos – democratic – presidential – candidates – on – impeaching – donald – trump – idUSKBN1WT183.（上网时间：2019年10月20日）

② Jen Kir, “Read: Nancy Pelosi’s Full Statement on Launching Trump Impeachment Inquiry”, Sep. 24, 2019, https: //www. vox. com/policy – and – politics/2019/9/24/20882453/impreachment – trump – nancy – pelosi – statement.（上网时间：2019年11月15日）

冠冕堂皇，但本质上是赤裸裸的权力斗争。所谓“深暗势力”对特朗普的不满和抵制，既是两党建制派与特朗普代表的反建制力量之间矛盾的延续，也掺杂着党派斗争的因素。面对特朗普在移民、贸易、税改等议题上的狂飙突进，民主党温和派提出了既能动员本党选民，又能夺回部分蓝领白人的政策主张，而民主党进步派则试图通过激进、带有“劫富济贫”色彩的改革再造美国。特朗普猛烈抨击民主党进步派的“社会主义”主张，后者则给特朗普贴上“种族主义者”的标签。内斗升级表明美国仍处在深刻的变局之中，各派力量在危机感驱使下寻找治国药方，试图按各自的理念和利益塑造美国的发展方向，但长期的政治极化使妥协、共识难有市场，极端主张大行其道。除传统的自由主义和保守主义之争外，民族主义、种族主义、社会主义、民粹主义等政治思潮和运动此起彼伏。意识形态也成为不同力量吸引甚至蛊惑选民、争权夺利的工具。

特朗普是美国历史上第四位被弹劾问题困扰的总统。约翰逊总统被众议院弹劾后声望大跌，失去连任机会；尼克松因“水门事件”蒙羞辞职，共和党元气大伤；但克林顿弹劾案反而使共和党丢分，主因是其任内经济繁荣。由于美国经济表现尚可、特朗普的选民基本盘稳定、共和党议员出于党派利益仍支持总统等原因，民主党发起的弹劾调查尚未对特朗普形成致命打击，但其总统权威已受到严重冲击。众议院负责调查的情报、司法等委员会不断向特朗普团队成员发传票，搞得人心惶惶，不少官员离心倾向增强。国务院多位官员不顾白宫反对出席听证会，国务卿蓬佩奥似乎也“萌生退意”且在寻找政治退路。[①] 国防部官员主

① Michael Warren and Kylie Atwood, “Pompeo Has Lost Confidence at State Amid Impeachment Probe”, Nov. 6, 2019, https: //edition. cnn. com/2019/11/06/politics/pompeo - state - impeachment - confidence/index. html. （上网时间：2019 年 11 月 10 日）

动封存美国对乌克兰的军援材料，准备接受调查，而政府内又出现新的举报者。尽管大多数共和党议员表态“无条件支持特朗普”，但随着调查的进展，罗姆尼、科林斯等部分共和党参议员已有意与特朗普保持距离。[①] 考虑到美国日益恶化的政治生态，特朗普在大选前恐怕很难推动自己希望的国内立法，特朗普本人及其政府要员可能会疲于应付调查。陷入困境的特朗普危机感进一步上升，好勇斗狠、焦躁自负的心态会更加突出。为争取连任，特朗普必然继续兑现竞选承诺以抓牢选民基本盘，并用尽总统权力与民主党干到底，这预示着 2020 年大选年美国内斗将更加激烈。

二、经济增长渐显疲态

在内斗升级的背景下，经济增长成为特朗普大书特书的政绩。特朗普在不同场合多次夸耀其经济成就，以凝聚选民支持，打击政治对手。

2019 年前三季度，美国经济增长分别为 3.1%、2%、1.9%。[②] 第四季度增速预计在 1.8%—2.2% 之间，全年在 2.4%—2.6%。[③]

---

① Li Zhou, “8 Republican Senators to Watch On Impeachment”, Oct. 14, 2019, https://www.vox.com/2019/10/14/20908684/senate-republicans-trump-impeachment-mitt-romney-susan-collins; Jordain Carney, “Romney, Collins, Murkowski Only Senate GOP Holdouts on Graham's Impeachment Resolution”, Oct. 25, 2019, https://thehill.com/homenews/senate/467502-romney-collins-murkowski-only-senate-gop-holdouts-on-grahams-anti-impeachment.（上网时间：2019 年 11 月 10 日）

② U. S. Bureau of Economic Analysis, “Gross Domestic Product, Third Quarter 2019 (Advance Estimate)”, Oct. 30, 2019, https://www.bea.gov/news/2019/gross-domestic-product-3rd-quarter-2019-advance-estimate.（上网时间：2019 年 11 月 15 日）

③ International Monetary Fund, *World Economic Outlook: Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers*, Nov. 15, 2019, https://www.imf.org/en/Publications/WEO.（上网时间：2019 年 11 月 15 日）

这一增速相比2018年（2.9%）明显放缓，但仍在金融危机以来1.9%左右的趋势线以上运行，且经济增长已持续124个月，实现美国最长繁荣周期。受经济增长带动，美国劳动力市场持续改善，2019年10月美国失业率降至3.5%，为近半个世纪低点。美国股市虽时有振荡，仍在历史高位运行。在全球经济放缓的大背景下，美国经济在发达经济体中可谓“一枝独秀”。过去8年，美国经济增长年平均水平为2.2%，远高于欧、日的1.6%和1.5%，成为发达经济体中的最佳。[①]

在经济持续增长的背景下，特朗普政府对外推行强硬贸易政策。2019年特朗普屡次对华升级关税，打破G20阿根廷峰会两国元首达成的共识，致使中美谈判陷入僵局；首次动用针对单一目标的“301”条款对付盟友，对欧盟商品加征关税，打击波音的竞争对手空客，迫使欧盟加紧贸易谈判并做出妥协；通过对外国汽车产品“232调查”及其关税施压日本，令其降低部分关税并敲定数字贸易条款；以终止印度普惠制待遇为要挟，施压印度开放市场。

特朗普强硬贸易政策对美国经济逐渐产生“回旋镖效应”，不仅遭他国报复损害出口，而且推高企业生产成本，破坏美企全球产业布局。数据显示，第三季度美国市场收入占总收入不到50%的公司，其利润和收入分别下滑7.4%和2.2%；而超过一半收入来自美国市场的公司，利润则持平，收入仅略有增长。[②]美联储认为，当前美国经济面临的风险是贸易政策的不确定导致

① World Bark, *World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains*, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32437.（上网时间：2019年11月15日）

② Michael Wursthorn, “Earnings Outlook for S&P 500 Companies Looks Bleak”, *Wall Street Journal*, Aug. 15, 2019, https://www.wsj.com/articles/earnings-outlook-for-s-p-500-companies-looks-bleak-11565861402.（上网时间：2019年11月15日）

企业资本投资、制造业和出口的疲软，而这可能影响企业的招聘决定，进而对家庭收入和支出产生不利影响。若占美国经济增长2/3 的消费动力不足，则可能让美国经济增长引擎“熄火”。JP摩根认为，贸易战升级影响美商业情绪和活动，加速美经济放缓。[①] 美林银行预测，若特政府进一步对华加征关税，美经济增长将减少 0.75%，就业岗位损失超 58 万个，导致税改刺激作用减半。[②]

此外，市场对美国经济增长预期较为悲观，可能造成“经济预期自我实现”。悲观预期的主要原因在于：一是市场预期受周期性因素驱动，美国经济下行压力明显增大。美国此轮经济增长周期始于 2009 年奥巴马经济刺激计划，截至 2019 年 10 月已成为美最长增长周期，进入周期运行敏感节点，市场恐惧美国经济会难逃经济周期规律而调转走势。二是税改刺激作用减弱。2017 年底推出的减税政策一度增加企业现金流，推动企业大量回购股票，令股市持续上涨。但华尔街预测，减税的刺激作用将明显减弱。一些经济学家推测，减税刺激效果最多再持续 1 年。三是贸易不确定性令企业延迟投资。市场避险情绪催生国债收益率倒挂。2019 年 3 月，美国 3 个月和 10 年期国债收益率出现 11 年来首次倒挂。历史上，2 年期和 10 年期美国债收益率曲线倒挂，曾多次预示美国经济衰退。悲观预期可能会削弱消费者和企

---

① Yen Nee Lee, “JP Morgan says new US tariffs will test China’s ability to prop up its economy”, *CNBC*, Aug. 16, 2019, https://www.cnbc.com/2019/08/16/jp-morgan-on-us-china-trade-war-risk-of-global-economic-recession.html.（上网时间：2019 年 11 月 15 日）

② Heather Long, “There are three ways the U.S. -China trade war could end. Two would be bad for America”, *The Washington Post*, May 11, 2019, https://www.washingtonpost.com/business/2019/05/10/there-are-three-ways-us-china-trade-war-could-end-two-would-be-bad-america/.（上网时间：2019 年 11 月 15 日）

业的信心，进而导致支出减少，让美国经济实现衰退的自我预言。

随着经济走弱、大选临近，美国经济问题处于“聚光灯”下，因此特朗普不得不为可能出现的经济衰退寻找“替罪羊”，美联储成为理想的“甩锅”对象。为实现连任目标，特朗普必须在美国经济扩张动能下降时刺激经济，创造更多就业岗位，必然要施压美联储放松货币政策。2019 年初特朗普曾发推特称，“如果我能像上届政府那样长时间拥有零利率政策，而不像现在这样迅速升息，那经济繁荣就容易多了”。自美联储开始降息后，美国股市就持续上涨，短暂乐观情绪再现市场。此外，施压美联储降息可为经济“上保险”，应对“贸易战”。特朗普曾声称美联储此前加息和缩表政策“极具破坏性”，使中国在贸易争端中比美国更占竞争优势，因此呼吁美联储降息，助其打赢贸易战。美联储降息将帮助抵消全球经济放缓和贸易政策不确定对美国经济的不利影响，也将增加特朗普应对“贸易战”的底气。

在美国经济前景悲观预期和特朗普强力施压下，2019 年美联储调转货币政策方向，7 月开启 2008 年 12 月以来首次降息，紧接着 9 月、10 月各降息 25 个百分点，将联邦基金利率调降至 1.5%—1.75%。[①] 同时，提前停止缩减资产负债表。7 月议息会议决定，从 8 月 1 日起停止缩减总持债规模，较原计划提早 2 个月。即便如此，特朗普仍发推文称，美联储“做得还不够”，继续施压其放松货币政策。

美联储连续降息实际上发出美国经济前景恶化的信号。短期

① The Federal Reserve System, “2019 FOMC Meetings Statement”, Oct. 30, 2019, https: //www. federalreserve. gov/monetarypolicy/files/monetary20191030a1. pdf. （上网时间：2019 年 11 月 15 日）

看，在货币政策刺激下，经济有望“减速”但不“失速”，美经济增长或重回中低速增长区间。若贸易摩擦持续升级，美国经济或出现衰退，不排除特朗普任内美国经济短暂“高开”后或陷入长期“低走”。

三、续推对外战略布局

2019 年，特朗普政府围绕“美国优先”与“大国竞争”，继续调整对外战略布局，但囿于内外困局，成效有限。

（一）调整地缘战略应对“大国竞争”

特朗普上台后，美国战略重心重回传统的“大国竞争”，中、俄成为“战略竞争对手”。2019 年，美国以大国竞争为主线，围绕印太、中东、欧洲三大地缘板块加速战略调整。

在印太，加速地区战略实化，“全政府”架构已然成型。国防部抛出“印太战略”，国务院发表“自由与开放的印太：促进共同愿景”报告，以国安会为主导、国务院东亚和太平洋局为主责方，国防部、商务部、国际开发署密切配合的全政府架构正在形成。军事上，围绕大国竞争，以“做好准备、伙伴关系、地区化网络”为主线，提高美军“联合部队准备性”，加深同盟伙伴体系协同行动能力。经济上，从基建、能源、数字经济入手，以“金融可持续、社会负责任、私人投资主导、透明与开放”理念为导引，拉日本、澳大利亚、新加坡、加拿大、欧盟推动“高标准基建”，构筑“开放、互操性、安全、可信赖”互联网。治理上，以所谓言论自由、开放社会与市场经济为旗帜，以“印太透明倡议”“海外反腐败法”“全球马格尼斯基人权问责法”等为杠杆，软硬兼施，试图将地区规则纳入美国“制度轨道”。美国还加大对华指责力度，称中国通过“军事现代化、

影响力行动、掠夺性经济”重塑地区秩序。[①]

在欧洲，以俄“地区威胁”为由，要求盟友共同对俄：一方面围绕北约“欧洲威慑倡议”加大军事投入；另一方面面对英国忙于“脱欧”，法、德等与美国分歧较大，美国有意将中东欧打造为新的地区战略抓手。国务卿蓬佩奥2019年2月出访中东欧，呼吁一致对俄；6月波兰总统访美，就增加驻波美军达成防务协议。美国参议院通过决议，批准北马其顿加入北约，进一步扩大“东扩”范围。

在中东，特朗普试图延续奥巴马“脱身”政策，以便将更多资源投入“印太”。10月6日特朗普宣布从叙利亚撤出全部军队，但囿于现实利益、特别是担心俄罗斯坐大中东、填补真空，特朗普在国内压力下改口向叙东部增兵，上演了“撤而不退”的尴尬一幕。

（二）双管齐下重塑盟友体系

一方面，围绕“美国优先”加强博弈。美日签署《贸易协定》，日本降低美国农产品进口关税，但日本关心的汽车关税问题暂时搁置；续推美韩“防卫费分摊特别协定”（SMA）谈判，以汽车贸易逆差为由对韩国施压；以取消贸易优惠待遇为筹码，强迫印度达成阶段性贸易协议。美国还对欧发动关税战，希望以此为手段迫使欧盟在谈判中做出让步。另一方面，着力强化盟友体系。在亚太，围绕《美日双边合作与安全条约》加强行动合作、相互资产保护与双边联合规划，与韩国增进太空、网络、导弹防御合作，对澳大利亚进一步落实“军队态势倡议”，对菲律宾按照《增进防务合作协议》推进基地建设，承诺“南海冲突

---

① US Defense Department, *India – Pacific Strategy*, June 1, 2019; US State Department, *A Free and Open Indo – Pacific: Advancing Share Vision*, Nov. 4, 2019.

纳入双边防御条约范围”。此外，视新加坡、中国台湾地区、新西兰、蒙古国为重要伙伴，强化美印战略伙伴关系，构筑与越南、印尼、马来西亚“新关系”。美国还以美日韩、美日澳、美日印三边及美日澳印四边合作为基础，打造地区“网络化”，联合东南亚推动“印太海上安全倡议”。在欧洲，确保2020年实现北约“快速性”的“4个30”计划，① 同时敦促其尽早承担GDP2%的防务费用。② 在中东，以反恐遏伊为杠杆强化盟友，构筑“护航同盟”，加强军售和军援。

（三）美军转型步伐显著加快

美国国防部发布《云战略》《人工智能战略》《数字现代化战略》等报告，将云计算、人工智能、指挥控制与通信、网络安全作为现代战场“四大支柱”，意图推动美军作战模式转变，谋求新军事优势。组建首个“多域作战部队”并部署欧洲，以通过“与俄前线对抗完善该理论”；提出“空天联合作战区域”概念，推动太空作战融入联合作战体系，太空军有望于2020年独立成军。③ 此外，重点布局“印太”、北极。国防部《印太战略》将印太作为美“优先战区和未来最重要的战略区域”，新版《北极战略》视中、俄为美国潜在威胁，将与盟友合作提升北极情报、巡防与通信能力。

---

① 按照美国《国家军事战略》，指一旦欧洲发生危机，必须在30天内动员30个机械营，30个空中中队和30艘作战舰艇快速集结。

② https：//www. defense. gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/1999660/press - conference - by - secretary - esper - at - nato - ministerial - brussels - belgium/.（上网时间：2019年11月11日）。

③ 2019年2月，特朗普签发第4号太空政策指令《建立美国太空军》，指示美国国防部起草法案，在空军内部建立太空军。3月，美国国防部正式设立负责研发尖端太空作战技术的太空发展局。8月，美国国防部第11个联合作战司令部太空司令部正式成立，该司令部可直接指挥其配属的各军种部队，接管美国战略司令部原有的太空职能。

（四）聚焦热点“推而难进”

在朝核问题上，美国延续对朝首脑及谈判外交策略，但因双方核心要价差距过大，工作组会谈持续停滞。从5月开始，朝接连发射“新型制导武器”“超大型火箭炮”等，试图加大对美国施压。但双方在取消制裁和全面去核问题上立场冲突，朝核僵局“长期化”可能性增大。对伊朗，美国出台多项对伊朗军方及官员制裁，① 取消对伊石油制裁豁免，构筑波斯湾“护航联盟”。但伊朗非但“不降”，还部分恢复铀浓缩活动，其经济稳定和地区地位均获提升。对委内瑞拉，美国对马杜罗政府不断外交施压、经济制裁，但委反对派仍未夺取政权，美国对委军事干预亦是有心无力。

四、中美博弈由“贸易战”向多领域蔓延

2019年，中美关系经历了困难的一年。美国在贸易谈判中立场反复并刻意扩大分歧面，导致两国经贸摩擦高烧不退，矛盾向其他领域蔓延，出现全面博弈态势。

（一）美国立场反复致中美经贸磋商进展缓慢

美方违背两国元首2018年12月的阿根廷峰会共识并漫天要价，致使中美经贸磋商在2019年5月严重受挫。此后，美国升级对华“关税战”引发中方反制，经贸摩擦烈度不降反升。美

① 2019年4月8日，美白宫发表声明，认定伊朗伊斯兰革命卫队为“外国恐怖组织”，为美首次将他国官方机构、正式军队列为“外国恐怖组织”。6月24日，特朗普签署行政令，制裁伊朗最高领袖哈梅内伊、“领袖办公室”、领袖侧近人员、领袖任命的国家官员及“领袖办公室”控制资产，冻结上述人员、机构在美资产，帮助上述人员、机构进行交易的外国金融机构也将受到资产冻结、限制及禁止开户等惩罚。

国工商界因利益受损反应强烈，要求恢复磋商。[①] 面对内外压力，美方软化立场。6 月 29 日，中美元首在日本二十国集团峰会期间会晤，就重启磋商和停止互加关税达成共识，[②] 此后又举行两轮磋商。美方在此过程中故伎重演，除加关税外还将中国认定为“汇率操纵国”。进入 9 月后，面对大选压力，特朗普为获连任亟需确保经济稳定，转而寻求与中国达成“第一阶段”贸易协议。

（二）博弈向双边关系其他领域蔓延

美国在经贸领域制造矛盾的同时，也在其他领域刻意挑事，对中国进行全方位打压。具体表现为：

在科技领域发难使外界担忧中美爆发“科技冷战”。为压制中国科技发展态势，美国先是怂恿加拿大制造“孟晚舟事件”，后又以维护国家安全为由，动用制裁、“断供”等多种手段，对华为等中国高科技企业和行业进行打压，并极力施压其他国家拒用华为 5G 等中国技术和产品。面对美国在科技领域的发难态势，外界认为这或将使中美陷入长期的“科技冷战”。[③]

在台湾问题上动作频繁，冲击中美关系政治基础。美国在 2019 年明显加大打“台湾牌”力度。一方面，无视民进党当局的刻意挑衅，恶意指责大陆“改变台海现状”和“打压台湾”。

① “661 U. S. Companies and Associations Urge Administration to Avoid Tariff Escalation, Reach Resolution with China”, Jun. 13, 2019. http://tariffshurt. com/news/661-u-s-Companies-and-associations-administration-to-tariff-escalation-reach-resolution-with-china.（上网时间：2019 年 6 月 17 日）

② “习近平同美国总统特朗普举行会晤”，http://www. xinhuanet. com/world/2019-06/29/c_1124688101. htm。（上网时间：2019 年 6 月 29 日）

③ “特朗普或引发一场科技冷战”，http://www. ftchinese. com/story/001082940?adchannelID=&full=y&exclusive。（上网时间：2019 年 5 月 28 日）

为“挺台”，美国允许台高官访美，[①] 三次对台大额军售，多次派舰机穿越台湾海峡，并公然帮助台湾稳固“邦交国”，美台关系获得实质性提升。另一方面，在国防部推动的《印太战略报告》中把台湾列入“伙伴国”之列，[②] 通过“挺台”举动支持民进党连任，其以“台湾牌”压制中国的目的十分明显。国会也不断推出挺台法案，为行政部门涉台动作提供所谓“法理基础”。

刻意制造矛盾，破坏两国人文交流。人文交流过去曾是中美关系“亮点”，如今美国也开始发难，试图制造“恐华”“反华”氛围，如美国司法机构公然渲染“中国留学生是间谍”等舆论。[③] 反华议员则通过立法等方式封杀在美孔子学院和孔子课堂。美国还借口确保高科技领先地位和防止所谓“中国窃取知识产权”，通过拒发签证等方式，限制中国学生学者赴美国高校和科研机构学习、研究和交流。中国教育部为此发出 2019 年第一号留学预警。[④] 美国少数科研机构迫于压力，调查或解聘一些杰出的美籍华裔科学家。对此，美舆论担忧“反华情绪蔓延，新一轮红色恐慌侵袭华盛顿”，很多在美国的中国公民甚至当地

---

① 如 2019 年 5 月 21 日，台湾所谓“国家安全会议秘书”访美并会见国家安全事务助理博尔顿，这是台湾该级别官员 1979 年美台“断交”后首次访美。

② “Indo – Pacific Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region”, https: //media. defense. gov/2019/Jul/01/2002152311/ – 1/ – 1/1/DEPARTMENT – OF – DEFENSE – INDO – PACIFIC – STRATEGY – REPORT – 2019. PDF.（上网时间：2019 年 6 月 2 日）

③ https: //www. intelligence. senate. gov/hearings/open – hearing – worldwide – threats – 0#.（上网时间：2019 年 11 月 5 日）

④ “教育部发布 2019 年第 1 号留学预警新闻发布会”，2019 年 6 月 3 日，http: //www . scio. gov. cn/xwfbh/xwbfbh/wqfbh/39595/40624/index. htm。（上网时间：2019 年 11 月 5 日）

华人产生“寒蝉效应”。[①]

加大涉疆干涉力度，试图“以疆制华”。美国2018年就已在全球恶意炒作并抹黑中国治疆政策，进入2019年后更是变本加厉。部分反华议员先后推出所谓“2019年维吾尔人权政策法案”等提案。[②] 副总统彭斯、国务卿蓬佩奥、国务院负责国际宗教自由事务的无任所大使布朗巴克、“国会及行政当局中国委员会”主席麦克格文和鲁比奥等府会要员，不断公开抹黑中国治疆政策。美国甚至以此为由对中国实体、官员实施制裁，并试图拉拢欧洲和伊斯兰国家集体向中国施压，利用联合国等多边舞台炒作涉疆议题，妄图挑拨中国和伊斯兰世界的关系。

国会接连推出涉藏法案，府会相互配合干预西藏事务。继2018年推出《对等进入西藏法》后，又有反华议员在2019年9月先后向众参两院提交“2019年西藏政策与支持法案”。与《2002年西藏政策法》相比，该法案涵盖范围和政策强度明显升级，对美政府干预西藏事务给予诸多“硬性规定”。部分议员还联名写信要求美国政府“迅速且全面地执行《西藏政策法》和《对等进入西藏法》”。[③] 与此同时，布朗巴克、佩洛西等美国府会要员不时与达赖集团“接触”并向其提供支持，美国国务院

---

① Ana Swanson, “A New Red Scare Is Reshaping Washington”, Jul. 20, 2019, *The New York Times*, https: //www. nytimes. com/2019/07/20/us/politics/china – red – scare – washington. html.（上网时间：2019年11月5日）

② 截至2019年11月6日，该法案在美国众议院联署议员已达118人。参见https: //www. congress. gov/bill/116th – congress/senate – bill/178/all – actions? q = %7B%22search%22%3A%5B%22Uyghur + Human + Rights + Policy + Act%22%5D%7D&s = 1&r = 1&overview = closed#tabs。（上网时间：2019年11月14日）

③ “Members of Congress to Pompeo: It’s Time to Implement Tibet Legislation”, May 13, 2019, https: //humanrightscommission. house. gov/news/press – releases/members – congress – pompeo – it – s – time – implement – tibet – legislation.（上网时间：2019年10月15日）

《2018年国际宗教自由报告》也公开宣扬“达赖转世应由宗教领袖自行决定”。[①]

借口“人权”和“民主”干涉香港事务。2019年6月香港发生“修例风波”后，美国不断对香港局势说三道四、肆意干涉，公开为乱港分子叫好。如佩洛西不仅多次会见乱港头目，甚至把乱港分子的暴行称为“美丽风景线”。[②] 反华议员则接连推出涉港法案，如“2019年香港人权与民主法案”，妄图为美国干涉香港事务提供“法律依据”。

美国执意对华采取强硬路线并刻意扩大两国矛盾面，导致两国关系出现全面博弈态势。这引发国际社会的普遍担忧，美国战略界也出现集体反对特朗普政府对华政策的“百人信”，[③] 重新出现“应如何与中国打交道”的政策辩论，对特朗普政府对华政策形成一定牵制。然而，2020年是美国大选年，两党激烈角逐，美国对华舆论氛围更趋复杂，中国成为两党激辩主题的可能性高，中美关系将因此面临更多挑战和更大不确定性。

（审定：袁鹏）

---

① US Department of State, “2018 Report on International Religious Freedom, china”, Jun. 21, 2019, p. 41, https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/05/CHINA-INCLUSIVE-2018-INTERNATIONAL-RELIGIOUS-FREEDOM-REPORT.pdf.（上网时间：2019年11月1日）

② “新华国际时评：佩洛西，停止你的怂恿与鼓噪！”新华网，2019年9月21日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-09/21/c_1125023142.htm。（上网时间：2019年11月5日）

③ M. Taylor Fravel, J. Stapleton Roy, Michael D. Swaine, Susan A. Thornton and Ezra Vogel, “China is not an enemy”, Jul. 3, 2019, https://www.washingtonpost.com/opinions/making-china-a-us-enemy-is-counterproductive/2019/07/02/647d49d0-9bfa-11e9-b27f-ed2942f73d70_story.html.（上网时间：2019年7月5日）

第四章 俄罗斯在挑战中艰难前行*

2019年，俄罗斯发展的主基调仍是总体稳定。同时，俄罗斯也面临日益增多的内外挑战：国内政局隐患渐显，维稳难度增大；经济低位运行，发展前景堪忧；外交力求实效，但与西方关系僵局难解。中俄关系以建交70周年为新起点迈进“新时代”。

一、内忧渐显执政难度上升

2019年是普京第四任期的第二年，“统俄党”在地方选举中大胜彰显其执政优势。但随着经济形势恶化，民众生活水平明显下降，加之“新五月总统令”（即《关于2024年前俄罗斯国家发展目标的法令》）落实成效不佳、民生政绩乏善可陈，社会不满情绪上升。反对派则借机挑起事端，多次组织大规模抗议活动，政府维稳难度明显增大。

（一）“统俄党”胜选地方选举巩固普京执政基础

2019年9月8日“统一投票日”，全俄85个联邦主体举行5000多场不同层级的行政长官和议员选举，包括直辖市圣彼得堡在内的16个联邦主体进行行政长官直选；首都莫斯科进行市议会选举；多个地区、城市进行议会和市长选举；另有4名国家

---

* 本章撰稿人：李东 蒋莉 王遒 尚月 苗嵩 韩奕琛 陈宇 李静雅

杜马代表的补选也在当日举行。[①] 总体看，选举进程平稳有序，无严重违规现象，未出现对选举结果的大规模质疑和申诉。“统俄党”战绩突出。在16个地方行政长官选举中，亲政权的候选人均在第一轮选举中胜出。[②] 除“自民党”党员任行政长官的哈巴罗夫斯克边疆区外，“统俄党”在绝大多数地方议会选举中均获多数席位。[③] 在竞争最激烈的莫斯科市杜马选举中，“统俄党”获45个议席中的25席，虽比上届少3席，[④] 但优势仍存。尽管“统俄党”在个别地区议会选举中失利，但总体战绩远好于2018年。“统俄党”党首、俄总理梅德韦杰夫表示，选举结果表明“统俄党”仍有较高的民意基础。[⑤] 此次“统俄党”平均得票率超过60%，[⑥] 在各级选举中进一步巩固执政优势，这将对维护俄政局稳定大有裨益。

---

① В России проходит единый день голосования. https://news.rambler.ru/politics/42790050-v-rossii-prohodit-edinyy-den-golosovaniya/.（上网时间：2019年11月7日）；Олег Шишкин: Последние данные из Центризбиркома об итогах Единого дня голосования, который прошел 8 сентября в России. https://www.1tv.ru/news/2019-09-09/371913-poslednie_dannye_iz_tsentrizbirkoma_ob_itogah_edinogo_dnya_golosovaniya_kotoryy_proshel_8_sentyabrya_v_rossii.（上网时间：2019年11月7日）

② Губернаторы в один тур: кто победил в регионах. https://www.gazeta.ru/politics/2019/09/09_a_12637603.shtml? updated.（上网时间：2019年11月7日）

③ Губернаторы в один тур: кто победил в регионах. https://www.gazeta.ru/politics/2019/09/09_a_12637603.shtml? updated.（上网时间：2019年11月7日）

④ Основные итоги выборов в России 8 сентября 2019 года. https://2018god.net/osnovnye-itogi-vyborov-v-rossii-8-sentyabrya-2019-goda/.（上网时间：2019年11月7日）

⑤ Медведев заявил, что ЕР удовлетворена результатами прошедших выборов. https://ria.ru/20190908/1558463321.html.（上网时间：2019年11月7日）

⑥ 《Единая Россия》 набрала более 60% голосов на выборах всех уровней. https://news.rambler.ru/other/40760876-edinaya-rossiya-nabrala-bolee-60-golosov-na-vyborah-vseh-urovney/.（上网时间：2019年11月7日）

（二）反对派频繁抗议示威致政府维稳难度增大

为降低反对派在地方选举中给“统俄党”带来挑战，俄政府在选举登记环节便将具有竞争力的反对派候选人拒之门外。6月16日，莫斯科选举委员会以搜集的签名不合格率超10%为由，拒绝57名候选人参加本届莫斯科市议会选举申请，由此引发俄反对派强力反弹。[①] 此后，俄反对派在美西方支持下连续6个周末在莫斯科、圣彼得堡等地举行大规模抗议示威。[②] 俄媒称，这是自2011年以来规模最大的抗议活动，参加人数达数万人，除首次集会外，其他均为非法集会，[③] 且抗议主题也逐渐从要求公平选举升级为“反普京大游行”。[④] 俄警方派出大批警力维持秩序并强力执法，示威者与警方多次发生冲突，警方甚至一次性逮捕近2000名示威者，并对带头闹事者提起刑事诉讼、判

---

① Ангелина Кречетова, Елена Мухаметшина: Избиркомы отказали в регистрации 57 кандидатам в Мосгордуму. https: //www. vedomosti. ru/politics/articles/2019/07/17/806702 – mosgorizbirkom.（上网时间：2019年11月7日）

② Управляемый оппозицией митинг в Москве 14 июля был организован по майданным технологиям. https: //riafan. ru/1195879 – upravlyaemyi – oppoziciei – miting – v – moskve – 14 – iyulya – byl – organizovan – po – maidannym – tekhnologiyam; В Москве оппозиция подала заявку на акцию протеста 14 сентября. https: //regnum. ru/news/society/2705895. html; На согласованную акцию протеста в Москве вышли 20 – 50 тысяч человек. https: //bobruisk. ru/news/2019/08/11/na – soglasovannuyu – akciyu – protesta – v – moskve – vyshli – 20 – tysyach – chelovek.（上网时间：2019年11月7日）

③ 《Хватит нам врать》: как прошла самая массовая с 2011 года акция протеста в Москве. https: //www. forbes. ru/obshchestvo/381635 – hvatit – nam – vrat – kak – proshla – samaya – massovaya – s – 2011 – goda – akciya – protesta – v – moskve.（上网时间：2019年11月7日）

④ Антипутинское движение: попытка обрести форму. http: //www. polit – sovet. com/articles/politika/antiputinskoe – dvijenie – popyitka – obresti – formu – 128. html; Акции протеста в России 2019: причины назревающего бунта. https: //novosti – online. info/3796 – akcii – protesta – v – rossii – prichiny – nazrevayuschego – bunta. html.（上网时间：2019年11月7日）

处有期徒刑和巨额罚款等。[①]

“统俄党”虽赢得地方选举，但未来执政之路并不轻松：美西方在加大对俄制裁的同时，会继续利用俄国内各种时机支持体制外反对派对抗政府，诱发“颜色革命”，颠覆普京政权；俄体制内反对派则借改革引发民怨之机拓展自身影响，官员腐败、经济不振、民生困顿等问题均是其攻击政府的有力把柄。同时，广大民众对自身生活水平下降的忍耐已接近极限，群体性事件进入多发期。总之，俄已步入多事之秋，普京政权维稳难度进一步增大。

（三）民生承诺难以全部兑现

2018 年 5 月，普京在就任俄联邦总统当日签署所谓“新五月总统令”。主要指标包括：增加人口数量，贫困人口减半，每年至少改善 500 万个家庭的居住条件，公民实际收入稳步增长等。至今，“新五月总统令”颁布已一年有余，其民生项目落实情况不佳。根据俄联邦审计署报告，截至 2019 年 9 月，俄人口总数与年初相比减少 5. 25 万，这是俄人口连续第四年自然负增长，已对国家人口发展目标构成实质性威胁。[②] 与此同时，减贫目标也面临挑战。2019 年上半年，俄贫困人口占比从去年同期的 13. 3% 升至 13. 5%。据俄经济发展部预测，2019 年底无法实

① Полиция подала иск к организаторам протестов в Москве. https: //ria. ru/20191105/1560600736. html; МВД приводит новые данные по числу задержанных в ходе акции протеста оппозиции. https: //www. 1tv. ru/news/2012 - 05 - 07/91681 - mvd_privodit_novye_dannye_po_chislu_zaderzhannyh_v_hode_aktsii_protesta_oppozitsii; Актер Устинов получил 3, 5 года колонии за травму сотрудника ОМОН на акции 3 августа. https: //www. interfax. ru/russia/676593. (上网时间：2019 年 11 月 7 日)

② Путин не спасает: Россия вымирает ускоренными темпами, https: //news. rambler. ru/other/43123739/? utm_content = rnews&utm_medium = read_more&utm_source = copylink. (上网时间：2019 年 11 月 8 日)

现政府将贫困人口占比降至 12% 的目标。[①] 在居民收入方面，根据俄联邦统计局数据，2019 年 1—9 月仅有 0.2% 的小幅增长。[②] 另外，“住宅与城市环境”国家项目亦未如期推进。俄宏观经济分析与短期预测中心专家指出，至 2019 年 10 月该项目进度已明显落后。[③] 2019 年底预计完成 8000 万平方米的住宅建设，而项目设定的目标是 8800 万平方米。[④]

（四）重视社会治理工作以确保政局平稳

近年来，互联网成为境外反俄势力及俄境内反对派传播虚假信息、煽动社会不满情绪的重要媒介。为保障国家安全、社会稳定，俄 2019 年出台加强互联网监管的重要法令。3 月，普京签署关于禁止传播有辱国家和社会虚假消息的法令。根据该法，如在已获注册的网络出版物中发现不实信息，俄联邦总检察长或副总检察长将要求俄联邦通信、信息技术和大众传媒监督局采取措施，对散播虚假信息的网络资源进行限制访问。监督局应据此立即通知网络刊物的编辑部门删除相关信息。如编辑部门未做整改，监督局可联系通信运营商，要求后者立即限制对相关网络资

---

① Росстат зафиксировал рост бедности в России, https: //www. rbc. ru/economics/27/08/2019/5d654fcb9a79476337869b70.（上网时间：2019 年 11 月 4 日）

② Росстат зафиксировал резкий рост реальных доходов россиян, https: //www. rbc. ru/economics/17/10/2019/5da867bd9a7947249cdcfe6b.（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

③ Жилье станет ключевой проблемой следующего десятилетия, http: //www. ng. ru/economics/2019 – 10 – 09/2_7697_housing. html.（上网时间：2019 年 10 月 21 日）

④ Годовой объём ввода недвижимости отстаёт от показателей нацпроекта《Жильё и городская среда》, https: //yandex. ru/turbo? text = https% 3A% 2F% 2Fwww. pnp. ru% 2Feconomics% 2Fgodovoy – obyom – vvoda – nedvizhimosti – otstayot – ot – pokazateley – nacproekta – zhilyo – i – gorodskaya – sreda. html.（上网时间：2019 年 10 月 16 日）

源的访问。[①]

11 月，俄《主权互联网法》正式生效。该法是为了确保俄互联网在受到境外威胁时，与根服务器断开连接，并仍稳定运行。该法规定，俄罗斯将创建自主互联网，通过打造域名系统、自主地址解析系统、可信路由节点等，实现俄互联网和本国数据的自主可控，减少对境外网络的依赖。[②]

2019 年，俄反恐工作取得较好成效。与过去两年相比，北高加索地区恐袭数量有所减少。2017 年该地区发生 15 起恐袭，2018 年为 6 起，2019 年 1—10 月仅为 2 起。[③] 从全俄范围看，截至 10 月中旬，俄已成功阻止 39 起恐袭，歼灭 32 名、拘捕 679 名武装分子，取缔 49 个基层恐怖组织。[④] 俄罗斯和平基金会的调查数据显示，恐怖组织招募的对象往往是 22—25 岁的青年。[⑤] 俄安全会议秘书帕特鲁舍夫指出，因世界观和心理尚未成熟，年轻人更易受到恐怖组织、极端组织、激进青年组织、犯罪团伙、宗教组织和各种极权主义教派的影响。[⑥] 因此，俄十分重视青年

---

① Путин подписал закон о блокировке фейковых новостей, https://tass.ru/politika/6230051.（上网时间：2019 年 11 月 4 日）

② В России вступил в силу закон о《суверенном Рунете》, https://www.rbc.ru/technology_and_media/01/11/2019/5dbb1cb49a7947777b009bd6.（上网时间：2019 年 11 月 10 日）

③ С начала года на территории СКФО ликвидировано 30 террористических ячеек, http://www.ng.ru/politics/2019-10-08/2_7696_terrorism.html.（上网时间：2019 年 11 月 1 日）

④ Глава ФСБ сообщил о предотвращении 39 терактов в России, https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5da6cb339a7947067799fdb7.（上网时间：2019 年 11 月 5 日）

⑤ В НАК рассказали, как террористы вербуют молодежь в соцсетях Об этом сообщает "Рамблер", https://news.rambler.ru/incidents/39251448/?utm_content=rnews&utm_medium=read_more&utm_source=copylink.（上网时间：2019 年 11 月 5 日）

⑥ Патрушев предложил защитить молодежь от《идейно-ценностной экспансии》, https://www.rbc.ru/society/19/07/2019/5d31842f9a7947da2e88f267.（上网时间：2019 年 11 月 13 日）

教育工作，并在严厉打击恐怖组织暴恐活动的同时，封锁、取缔了大量宣传恐怖主义的网站和境外非商业组织。

二、经济面临低增长难题

2019年，俄罗斯经济温和增长。政府多措并举，着力刺激经济增长，但效果不彰。要实现2024年超过世界平均增速并跻身世界经济五强的“俄罗斯梦”任重道远。

（一）经济增长乏力

2017年以来，俄罗斯经济已连续三年正增长，平均增速约为2%。[①] 2019年，在世界经济增长放缓、全球贸易摩擦加剧、国际能源价格下跌的影响下，俄罗斯经济增速明显下降。上半年，GDP增长0.7%，[②] 低于2018年同期水平。俄经济发展部和央行分别调低全年GDP增长预期。经济发展部预计增长1.3%；[③] 央行则更为保守，预计增长0.8%—1.3%。[④] 在石油减产协议背景下，俄工业生产受到一定抑制，前三季度温和增长，产值同比增长2.7%。俄农业稳定发展，前三季度增长3.6%，[⑤]

---

① Выступление Максима Орешкина в рамках《правительственного часа》в Совете Федерации，http：//economy. gov. ru/minec/press/news/2019092501.（上网时间：2019年11月7日）

② Доклад“Социально－экономическое положение России”，https：//gks. ru/compendium/document/50801.（上网时间：2019年11月16日）

③ О предварительной оценке ВВП за III квартал 2019 годаhttp：//economy. gov. ru/minec/about/structure/depmacro/2019111303.（上网时间：2019年11月16日）

④ “俄央行2年来首次将关键利率一次性下调0.5个百分点”，http：//sputniknews. cn/russia/201910251029919976/.（上网时间：2019年11月11日）

⑤ Доклад“Социально－экономическое положение России”，https：//gks. ru/compendium/document/50801.（上网时间：2019年11月16日）

预计 2019 年谷物产量将达 1.18 亿吨，比 2018 年增加近 500 万吨。[①]

拉动俄经济的“三架马车”——出口、投资和消费动力不足。一方面，出口的拉动作用下降。能源出口是近年俄罗斯经济复苏的主动力。但 2018 年底以来，油价再次走低，复苏动力转弱。据俄财政部统计，2019 年 1—10 月俄“乌拉尔牌”石油均价降至每桶 63.53 美元，同比下降 11.2%。[②] 同时，由于世界经济整体低迷，俄出口商品的外部需求下降。2019 年 1—8 月，俄外贸总额下降 2.9%，其中出口下降 3.9%，进口下降 1.2%。[③] 另一方面，俄国内消费和投资仍是制约因素。从消费看，1—9 月居民实际可支配收入仅增 0.2%，几乎原地踏步；零售总额增长 1.4%，有偿服务总量下降 0.7%。[④] 消费的提振作用微乎其微。从投资看，普京要求到 2024 年固定资本投资应达到 GDP 的 25%。但 2018 年，该项投资仅增 4.3%，总量占 GDP 的 20.6%。[⑤] 2019 年，投资增速显著放缓，上半年仅增 0.6%，全年增长难达 1%。[⑥] 俄央行基准利率虽接连下调，但仍处于较高

① Зерно пошло в рост, https://rg.ru/2019/09/25/dmitrij-patrushev-rasskazal-deputatam-o-situacii-v-selskom-hoziajstve.html.（上网时间：2019 年 11 月 16 日）

② Информационное сообщение О средней цене нефти марки Urals, https://www.minfin.ru/ru/search/? q_4=%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%B0+%D0%BD%D0%B5%D1%84%D1%82%D0%B8&source_id_4=6.（上网时间：2019 年 11 月 11 日）

③ Доклад “Социально-экономическое положение России”, https://gks.ru/compendium/document/50801.（上网时间：2019 年 11 月 16 日）

④ Доклад “Социально-экономическое положение России”, https://gks.ru/compendium/document/50801.（上网时间：2019 年 11 月 16 日）

⑤ Инвестиции к ВВП упали ниже уровня 2011 года, https://www.rbc.ru/economics/14/03/2019/5c8a1d699a7947ec94b02f75.（上网时间：2019 年 11 月 16 日）

⑥ Доклад “Социально-экономическое положение России”, https://gks.ru/compendium/document/50801.（上网时间：2019 年 11 月 16 日）

水平，难以激发私人投资活力。

（二）金融市场稳定

一是通胀稳定，基准利率下调。2019 年下半年以来，俄通胀率持续走低，降幅超出预期。央行 4 次下调基准利率，10 月 28 日将基准利率一次性下调 50 个基点至 6.5%，达到 2014 年以来最低水平。据央行预测，2019 年俄通胀率将保持在 3.2%—3.7%，[①] 未来或继续下调基准利率，刺激投资和消费。二是股市表现亮眼。2019 年 6 月，俄罗斯交易系统指数冲破 1400 点大关，此为 2014 年以来首次，指数自年初到 11 月中旬大涨近 35%。[②] 莫斯科银行间外汇交易所指数自年初到 11 月中旬增长 25%，已接近 3000 点。[③] 三是财政盈余，政府财力上升。由于油价高于预期，2018 年俄罗斯联邦预算实现 2012 年以来首次盈余，盈余 3.036 万亿卢布。[④] 2019 年 1—10 月，联邦预算盈余 3.07 万亿卢布。[⑤] 俄财政部将超出预算的石油收入纳入国家福利基金，作为防范危机的“安全囊”和增加投资的“资金池”。截至 11 月 1 日，国家福利基金总额已达 1244.6 亿美元（7.95 万亿卢布），约合 GDP 的 7.3%。[⑥] 根据相关规定，若国家福利基

① Банк России принял решение снизить ключевую ставку на 50 б. п. , до 6, 50% годовых, http://www.cbr.ru/press/keypr/.（上网时间：2019 年 11 月 14 日）

② 根据股指数据计算。数据来源：Индекс МосБиржи и Индекс РТС，https://www.moex.com/ru/index/RTSI。（上网时间：2019 年 11 月 13 日）

③ 根据股指数据计算。数据来源：Индекс МосБиржи и Индекс РТС，https://www.moex.com/ru/index/IMOEX。（上网时间：2019 年 11 月 13 日）

④ “2019 年 1－8 月，俄联邦预算盈余达 3.98 万亿卢布”，http://ru.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201910/20191002904583.shtml。（上网时间：2019 年 11 月 13 日）

⑤ Информационное сообщение Предварительная оценка исполнения федерального бюджета за январь － октябрь 2019 года，https://www.minfin.ru/ru/perfomance/budget/#.（上网时间：2019 年 11 月 13 日）

⑥ Объем Фонда национального благосостояния，https://www.minfin.ru/ru/document/? id_4 =27068.（上网时间：11 月 15 日）

金存储在央行的流动资金超过7%，则可把超出部分用于投资。俄第一副总理兼财长西卢阿诺夫表示，预计流动资金将于2020年下半年超过GDP7%的门槛，财政部建议将部分资金用于投资项目。[①] 四是“去美元化”稳步推进。为防范美国制裁导致的金融风险，俄政府继续推动外储多元化，增加黄金储备，增持欧元和人民币，降低美元份额。截至2019年11月1日，俄黄金储备较年初增长24.1%，较2016年初翻一番，总价值达1079亿美元，占外储份额增加到19.4%。[②] 与此同时，俄罗斯积极推广本国结算系统，与伙伴国家使用本币结算、易货贸易等支付方式，尽力摆脱美国控制的结算体系。6月，中俄签署向本币结算过渡的政府间协议，两国还将建立新的结算机制；俄与伊朗也将开发两国间银行结算机制；俄石油公司、诺瓦泰克公司已把欧元作为出口合同的主要货币；俄国防出口公司的出口订单也已转用本币结算。此外，俄财政部计划最快在2020年将国家福利基金中的外储多元化，把美元份额降至与央行储备结构相似的水平。[③]

（三）政府多措并举但尚未显现成效

尽管已摆脱衰退阴霾，但俄经济始终未能走出低增长轨道。经济“停滞”使普京新任期设定的目标愈发遥远。为加速实现“俄罗斯梦”，俄罗斯政府多管齐下。

首先，推出国家项目勾画发展路线图。2019年2月，俄政

① Власти могут вложить в 20г 255－340 млрд р из ФНБ в проекты в РФ, https：//ru. reuters. com/article/russiaFeed/idRUKBN1WJ104－ORUBS? feedType = RSS&feed Name = russiaFeed.（上网时间：11月15日）

② 根据俄央行数据计算。数据来源：Ежемесячные значения на начало отчетной даты，https：//www. cbr. ru/hd_base/mrrf/mrrf_m/。（上网时间：2019年11月14日）

③ Reuters узнал о планах Минфина снизить долю доллара в ФНБ，https：//www. rbc. ru/economics/07/11/2019/5dc41bab9a7947453f009fcc.（上网时间：2019年11月14日）

府出台总额25.7万亿卢布（约合4015.6亿美元）的国家项目，为俄近30年最大规模投资规划。国家项目明确了未来5年的重点发展领域和重点项目，涉及卫生医疗、教育、人口、文化、安全和优质公路、住房和城市环境、生态、科学、中小企业和支持工业企业倡议、数字经济、劳动生产率和支持就业、国际合作和出口共12个战略领域，以及1个干线基础设施现代化和扩建计划。俄罗斯希望以此刺激投资，带动经济增长和技术发展，推动能源经济转型。

其次，联邦部长与落后地区“结对子”，促进地区均衡发展。俄罗斯各地发展差异较大，每年联邦投入大量资金补贴地方预算。2019年6月，梅德韦杰夫总理责令经济发展部根据居民人均收入、收入低于最低生活水平的人口比例、失业率和固定资产投资4项指标，选定10个发展最滞后的地区，并由5名部长作为“监管人”，负责解决选定地区的社会经济问题。“监管人”需制定加速地区经济增长的综合性措施，并确定优先发展方向和必要的基础设施。所有计划均需得到联邦政府批准，“监管人”全程监控各项工作，每季度向政府报告。

目前，中央与地方“结对子”的试点工作已经展开。经济发展部部长负责阿尔泰共和国、卡累利阿共和国和图瓦共和国，第一副总理兼财政部长负责库尔干州，农业部长负责阿迪格共和国，建设部长负责马里埃尔共和国，劳动部长负责阿尔泰边疆区。北高加索和远东地区则由专门部委负责。中央政府的直接帮助将使地方获得更多资源，有助于解决地区发展不平衡问题。但此项措施也意味着中央对地方的干预将更加深入，经济决策也将进一步集中。地方政府难免丧失更多经济自主权。

第三，追加各项措施，强力刺激增长。俄经济发展部9月向政府提交了8个领域加速经济增长的补充措施计划，包括改善投

资环境、提高劳动力市场效率、提高国家部门和准公共部门的效率、发展技术、发展竞争、创造融资来源、发展对外经济、完善国家管理体系等。此外，为促进投资，俄财政部正在制定一项保护投资的法案，保护投资项目免受法律、税收和费率条件变化的不利影响。目前，补充措施计划尚未开始实施。俄政府一向长于制定计划和措施，却不善于遵守和落实，各项计划能否真正发挥作用有待观察。

（四）未来发展不容乐观

展望未来，从积极因素看，俄将进一步放松财政和货币政策，有利于释放投资和消费潜力；实施国家项目和其他措施的效果也将在中长期显现。从消极因素看，投资方面，2018 年起，由于担心外部震荡，外国资本流出加快。俄联邦财政虽实现预算盈余，但支出优先用于保障社会领域，投入经济发展的资金明显不足。同时，俄基准利率仍处于较高水平，私人投资受到限制。消费方面，居民收入长期处于较低水平，消费贷款激增，但多为满足基本生活需求，且带来一定隐患。出口方面，俄主要出口产品受制于国际价格、市场、制裁等外部因素，具有很大不确定性。

未来一段时间，俄内外经济形势将更趋复杂。美欧制裁、油价波动等因素仍是影响俄经济增长的潜在风险，全球经济放缓也将持续对俄经济产生抑制作用。俄罗斯经济增长前景不容乐观。

三、外交因势利导谋求新突破

2019 年，俄外交延续普京第四任期以来的总态势，因势利导，务实进取，巩固既得利益，服务国家发展战略。

（一）对美谋缓和但坚冰难消融

2019 年，美国内外形势朝有利俄美对话的方向发展。3 月，

美特别检察官米勒的“通俄门”调查报告出炉，称未发现特朗普团队在2016年总统竞选期间“通俄”的证据，至于是否涉嫌妨碍司法，则“证据不足”。俄在美国外交日程中的迫切性也让位于中美经贸摩擦、伊朗问题等。这些变化对特朗普产生了一定“松绑”效果，让他更有底气与普京接触。俄遂抓住机会，与美各层级官员多次就双边关系和军控谈判、朝核问题、委内瑞拉局势等交换意见。6月大阪G20峰会期间，普京与特朗普举行会晤，会后美国内舆论并未对特朗普穷追猛打，与此前两次“特普会”形成鲜明对比。俄专家认为，大阪会晤是俄美关系正常化中谨慎但非常重要的一步，对稳定近几年快速下滑的俄美关系十分关键。[①] 特朗普还提出，希望俄重返G8，并称考虑出席2020年俄举行的庆祝二战胜利75周年阅兵式。

总体看，2019年俄美关系趋于稳定，没有继续恶化。除了上述提到的因素外，还有几个特点值得注意。首先，俄美成功避免了在一些重要地区的对抗升级。双方并未在委内瑞拉严重对抗。乌克兰局势也趋向稳定和对话。在叙利亚，俄美存在分歧，但没有酿成严重冲突。其次，推动美出台新的对俄制裁措施的动力并不强烈；对俄铝的制裁不仅使俄、美同时遭受损失，还导致更加负面的全球性后果，显示了对一家大型跨国公司采取严厉措施的后果。[②] 最终，在欧洲国家游说下，该制裁在2019年1月被取消。

尽管俄美关系并未继续恶化，但双方关系的稳定是低水平

---

① Встреча в Осаке: курс на стабилизацию, https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/vstrecha-v-osake-kurs-na-stabilizatsiyu/.（上网时间：2019年11月13日）

② Встреча в Осаке: курс на стабилизацию, https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/vstrecha-v-osake-kurs-na-stabilizatsiyu/.（上网时间：2019年11月13日）

的。俄美在欧洲安全、全球战略等结构性问题，以及乌克兰、叙利亚等地区热点上，仍存在很难克服的矛盾。特别是2019年8月美正式退出《中导条约》，俄随即也宣布退出，双方围绕该问题龃龉不断。未来如果美在东欧部署中程导弹，俄将对等回应，本就脆弱的欧洲安全局势将蒙上新的阴影。

（二）俄欧关系渐回暖

2019年以来，俄罗斯着力加强对欧外交，并得到法国总统马克龙等积极响应。尽管乌克兰危机尚难解决，《中导条约》的废止也使欧洲大陆再次笼罩在大国军备竞赛之下，但总体看，在现实利益和需求的推动下，俄欧关系呈现回暖迹象。

首先，俄欧外交互动不断。在英国“脱欧”、德国总理默克尔即将卸任的背景下，法国总统马克龙展现了欧洲新一代领导人的新思维，成为改善俄欧关系的先锋。2019年8月，普京出访法国获热情接待。马克龙称俄为“老牌欧洲国家”，希望在俄欧间确立“新的安全和信任架构”，并承诺2020年赴俄出席二战胜利纪念活动。[①] 欧洲领导人此类表态在乌克兰危机后十分少见。9月，普京再次赴法参加法前总统希拉克葬礼。同月，俄法外长、防长“2+2”模式会谈时隔7年再次举行。除俄法互动外，4月，芬兰、冰岛总统及瑞典、挪威首相赴俄参加北极论坛；6月，俄恢复在欧洲委员会议会大会的席位；7月，普京访问意大利，与总统马塔雷拉、总理孔特会面，俄意双方都支持改善俄欧关系。

其次，俄欧合作不断恢复并发展，突出表现为两条重要输气管道的建设取得重大进展。经土耳其向南欧供气的“土耳其流”

① Президенты России и Франции сделали заявления для прессы и ответили на вопросы журналистов, http://www.kremlin.ru/catalog/persons/518/events/61336.（上网时间：2019年11月13日）

工程进展顺利，2019 年底将投产为土耳其供气，2020 年初开始分批向南欧国家供气。“北溪 -2”管道虽受到美制裁威胁，但在德国等支持下也取得重大突破，管道铺设已完成约 80%。10 月底，丹麦政府为“北溪 -2”管道发放许可，使该管道的施工获得全部沿线国批准，为其全面竣工扫清了障碍。

（三）亚太外交持续发力

近年来，随着亚太在国际力量格局中的崛起，以及俄罗斯与西方关系的长期不睦，俄逐步放弃了对西方不切实际的幻想，进一步明确了自身的欧亚属性。俄不仅要利用亚太发展经济，还要通过发展与亚太国家的关系，实现整合欧亚的地缘目标。2019 年以来，俄外交延续对亚太的重视，与主要亚太国家的关系都有所发展，使东、西方在俄外交全局中的分量更均衡。

俄日关系上，尽管和平条约谈判没有突破，但双方高层交往不断。2019 年 1 月，日本首相安倍晋三访俄；6 月，普京访日并参加 G20 峰会，双方达成有关争议岛屿废物处理和旅游业合作的协议。9 月，安倍晋三再度访俄并连续第四次出席第五届东方经济论坛。当前，日在俄远东地区投资超 150 亿美元，未来有望继续增长。[①] 10 月 29 日，首个日本旅行团（含 40 名游客）从北海道启程前往俄日争议岛屿。

在朝鲜半岛方向，朝鲜领导人金正恩于 2019 年 4 月首次访俄，这也是 2011 年以来的首次俄朝首脑峰会。金正恩的历史性访问增加了俄参与朝核问题的权重。俄韩关系上，两国开启自贸协定谈判，并签署有关韩“九桥战略”的合作计划，加强在造船、港湾、北极航道、天然气、铁路、电力、就业、农业、水产

---

① Намерен продолжать диалог, чтобы с Путиным заключить мирный договор, https：//iz. ru/917807/nataliia – portiakova/nameren – prodolzhat – dialog – chtoby – s – putinym – zakliuchit – mirnyi – dogovor.（上网时间：2019 年 11 月 11 日）

领域的合作。6 月，普京和韩国总统文在寅在大阪 G20 期间会晤。

俄印关系上，印度总理莫迪 9 月访俄并出席东方经济论坛，双方签署道路运输和基础设施合作备忘录、石油和天然气合作文件等。尽管受到美国压力，但俄印仍紧锣密鼓地开展各项军事技术合作。在 2019 年 2 月的印度航展上，俄印签署总价值约 100 亿美元的军备出口协议。俄副总理鲍里索夫称，双方正制定 2030 年前军事技术合作计划。①

俄罗斯还将与东南亚国家的合作作为新增长点。2019 年 5 月，越南总理阮春福访俄并出席俄越国家年开幕式，双方签署多项经济合作协议。9 月，新加坡与欧亚经济联盟签署自贸协定，成为继越南后第二个与欧亚经济联盟签署自贸协定的东南亚国家。11 月，俄总理梅德韦杰夫出席第 14 届东亚峰会。他表示，文莱、印尼、柬埔寨、泰国、菲律宾均有意与欧亚经济联盟建立自贸区。② 他还提议举行俄罗斯—东盟海上军事演习。③

（四）“近邻”关系得到巩固和提高

独联体地区是俄外交的重中之重。在俄看来，这些国家是其作为“世界独立一极”的地缘基础，因此被称为“近邻”。2019 年，俄与多数“近邻”国家的关系延续了近年来巩固并提高的发展态势。

在中亚方向，3 月普京出访吉尔吉斯斯坦，并确定 2020 年为“俄吉合作年”。4 月，哈萨克斯坦新总统托卡耶夫上任后出

① Россия и Индия согласовывают программу ВТС до 2030 года, https：//tass. ru/politika/7086277.（上网时间：2019 年 11 月 12 日）

② “东盟五国有意与欧亚经济联盟建立自贸区”，http：//www. mofcom. gov. cn/article/i/jyjl/e/201911/20191102910511. shtml。（上网时间 11 月 7 日）

③ Медведев допустил возможность совместных морских учений России и стран АСЕАН, https：//tass. ru/politika/7075043.

访首站选择俄罗斯。同月，塔吉克斯坦总统拉赫蒙访俄并签署多项经贸投资协议。7 月，俄重新与土库曼斯坦签订为期 5 年的新供气合同，这是俄 2016 年停止采购土天然气后双方首次恢复长期合同。10 月俄联邦委员会主席马特维延科访问乌兹别克斯坦时称，乌正研究加入欧亚经济联盟。[①] 自米尔济约耶夫出任乌兹别克斯坦总统以来，俄乌关系升温迅速，改变了卡里莫夫时期若即若离的状态。

2019 年俄“近邻”外交的另一大重点是推动俄白一体化。2 月 15 日，在俄访问的白俄罗斯总统卢卡申科称“两国甚至可以明天就团结在一起”。[②] 6 月 30 日，普京出席在白俄罗斯举办的第二届欧洲运动会闭幕式，而普京与卢卡申科两周前刚刚在上合组织元首峰会上会面。7 月中旬，卢卡申科再次访俄参加俄白地方论坛。双方领导人的热络会晤推动两国一体化进程的谈判。9 月 6 日，两国总理草签一体化计划和路线图。10 月，俄白领导人通电话讨论一体化事宜，并提议在 12 月 8 日俄白联盟成立 20 周年之前通过相关文件。[③]

乌克兰问题是俄与西方关系恶化的症结所在。4 月乌克兰新总统泽连斯基上台后，俄乌双方开始积极寻求对话。9 月，俄乌同时释放 35 名被关押的对方公民，展现改善关系的意愿。10 月 29 日，乌克兰政府军和东部民间武装开始从部分军事接触区撤

---

① Матвиенко заявила, что вопрос о присоединении Узбекистана к ЕАЭС прорабатывается, https://tass.ru/ekonomika/6952415.（上网时间：2019 年 11 月 12 日）

② Лукашенко адресовал вопрос об интеграции России и Белоруссии народу, https://ria.ru/20190215/1550929742.html.（上网时间：2019 年 11 月 12 日）

③ Лукашенко и Путин обсудили по телефону подготовку интеграционных документов, https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/6971074.（上网时间：2019 年 11 月 12 日）

军。此外，普京还表示，将把2019年底到期的经乌向欧输气合同延长一年。[①] 俄、乌、法、德已商定12月9日再启"诺曼底四方"峰会，未来乌问题走向将直接影响俄与西方关系的前景。

（五）热点地区谋求新突破

2019年，俄罗斯在地区热点问题上采取了较为务实的政策，虽然不像前些年那样"进取"，但在巩固既得利益的基础上有所突破，有力服务了战略全局。

在叙利亚，俄一方面继续支持叙利亚政府军巩固地盘；另一方面利用其与中东各国都较为融洽的关系，积极开展对话，试图将所得利益通过制度安排巩固下来。10月，美国从叙利亚东北部撤出大部分军队，土耳其则开始对这一库尔德人聚居区展开军事行动。在此关头，普京邀请土总统埃尔多安密谈6个多小时，双方达成协议，共同在土叙边境"巡逻"。俄通过此举将影响力伸向叙东北部。10月底，在俄、土、伊（朗）等国撮合下，叙利亚宪法委员会首次会议终于在日内瓦开幕，俄推动的叙政治进程更进一步。此外，普京还与伊朗、以色列、沙特、埃及、阿联酋等中东国家密切互动，在军售、能源合作等方面取得不少成果。

拉美和非洲是俄外交的新亮点。2019年3月，俄向委内瑞拉派出100名军事人员，并提供40吨军事物资，在关键时刻给予马杜罗政府政治和军事支持，以维护自身地缘和能源利益。10月，俄在索契召开首届俄非峰会，43个非洲国家领导人及非洲主要区域组织出席，俄非经济论坛同期召开。非洲国家在会上集体支持俄反对单边主义、保护主义、双重标准、单方面制裁的主

① Путин заявил о готовности продлить на год газовый контракт с Украиной, https://iz.ru/927917/2019-10-02/putin-zaiavil-o-gotovnosti-prodlit-na-god-gazovyi-kontrakt-s-ukrainoi.（上网时间：2019年11月12日）

张。俄还将设立50亿美元的俄非贸易融资基金，双方企业签署总值120亿美元的合作协议。近年来，俄日益重视非洲，此次峰会标志俄正式"重返非洲"，将进一步促进双方政治、经济和军事合作。

四、中俄关系迈入"新时代"

2019年对中俄关系而言具有特殊而重要的意义：这一年不仅是新中国成立70周年，也是中俄建交70周年；中俄关系站在70年的历史节点上继往开来迈入"新时代"，朝着"守望相助、深度融通、开拓创新、普惠共赢"的目标和方向继续前进。

（一）元首外交引领政治互信坚实牢固

早在2013年，习主席作为国家元首首次访俄时，就曾表示"与普京总统性格很相似"。在过去7年内，中俄元首共进行了近30次会晤，习主席亲切称普京总统为"交往最密切的外国同事和最好的知心朋友"，并指出"我们的友谊是中俄战略关系的重要保障"。2019年，两国元首已在双边、多边场合5次会面，共处、交流长达20多个小时。普京总统接连在年度记者会、民众连线、东方经济论坛等公开场合高度评价中俄关系，明确支持中国发展。2019年4月，普京连续第二次出席"一带一路"国际高峰论坛，支持我主场外交。6月，习主席对俄罗斯进行国事访问，并作为主宾国出席第23届圣彼得堡国际经济论坛。双方领导人签署《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于发展新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》，宣布两国关系迈进"新时代"，赋予双边关系新的定位和内涵。在元首外交的引领下，中俄政治互信日益牢固，双方政府间合作机制级别高、架构齐、领域广、运转顺利。特别要指出的是，双方在维护国家主权和安

全、保障社会稳定和秩序、反对外部干预方面有着越来越广泛的共同利益和诉求，战略信任和战略默契不断深化。

（二）务实合作推动利益捆绑更加紧密

得益于高水平的政治关系和完善的合作机制，2019 年中俄务实合作硕果累累、亮点纷呈。

经贸合作提质升级。中国连续 9 年成为俄罗斯第一大贸易伙伴。2019 年 6 月，两国政府签署《关于促进双边贸易高质量发展的备忘录》。[①] 继 2018 年首超 1000 亿美元后，中俄贸易额持续保持增长态势。中国海关总署数据显示，2019 年 1－9 月，中俄贸易额达 801.3 亿美元，同比增长 3.7%。其中，中国对俄罗斯出口为 356.43 亿美元，同比增长 1.3%；自俄罗斯进口为 444.87 亿美元，同比增长 5.6%。[②] 两国贸易结构在以能源资源、采矿业和冶金产品为主的基础上持续优化：2018 年底以来，中俄积极开展大豆、乳品、冷冻禽肉等食品农产品的相互市场准入合作，不断扩大对方优质农产品食品进口。2018 年 11 月，双方签署《关于中俄乳品双向贸易的兽医和公共卫生条件议定书》和冷冻禽肉相互供应协议；2019 年 6 月又签署《关于深化中俄大豆合作的发展规划》。7 月，俄罗斯所有产区的大豆经检验检疫合格后均可进入中国市场，当月中国自俄罗斯进口大豆 7 万吨，猛增 3.2 倍。[③] 俄罗斯计划在未来几年将对华大豆出口量增

---

① 2019 年 6 月习近平主席访问俄罗斯期间签署。

② 中国海关总署："1－9 月中俄贸易额为 801.3 亿美元 同比增长 3.7%"，http：//www.crc.mofcom.gov.cn/article/staticdata/201910/413398.html。（上网时间：2019 年 11 月 10 日）

③ "多元合作深入促进中俄双边贸易增长"，资料来自中国海关总署进出口监测预警专题。

至370万吨/年。[①] 同时，中俄跨境电子商务飞速发展，中俄两国网民通过阿里速卖通、eBay、Wish等平台可直接购买对方优质商品。[②]

大项目扎实推进。2019年4月，中俄首座跨江铁路大桥——同江—下列宁斯阔耶铁路桥全线贯通；5月底，两国合建首座跨境公路大桥黑河—布拉戈维申斯克黑龙江（阿穆尔河）大桥成功合龙。目前，两国地方政府正在积极推进口岸开放、货源组织、园区规划和产业招商等方面的工作。7月，连接阿穆尔州布拉戈维申斯克市和黑龙江省黑河市的世界首条跨境（江）索道正式开工。10月，中俄东线天然气管道工程黑河—长岭段（北段）全线贯通，打通我国东北方向首条管道天然气进口通道，12月习主席和普京总统将通过视频连线正式启动东线管道对华供气，预计该管道最高供气量将达380亿立方米/年。“一管两桥”等标志性项目的落成是“一带一盟”在互联互通方面深入对接的重大成果，将为促进东北振兴和俄罗斯远东地区发展发挥重要作用。在能源领域，继中方成功参与亚马尔液化天然气（LNG）项目后，中石油和中海油公司决定各收购诺瓦泰克公司“北极LNG－2”项目10%的股份，成为该项目的最大外国股东。此外，两国农业、航空航天等领域重大合作项目也在稳步实施。

科技创新合作分量与日俱增。中俄在科技创新领域的合作有基础、有传统、有优势。在日益复杂严峻的国际形势和全球创新领域竞争激烈的态势下，中俄深化科技创新合作有利于提升两国经济和科技实力、实现优势互补和减少对西方技术依赖。《中俄

---

① 俄罗斯出口中心：“俄罗斯将把对华大豆供应扩大到每年370万吨”，http：//sputniknews.cn/russia/201910101029795494/。（上网时间：2019年11月3日）

② “多元合作深入促进中俄双边贸易增长”，资料来自中国海关总署进出口监测预警专题。

关于发展新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》《中俄总理第二十四次定期会晤联合公报》均明确指出，要扩大中俄科技创新合作深度和广度。① 2020—2021 年是两国元首共同确定的“中俄科技创新年”，双方计划在航天、5G 技术、大脑研究和神经网络等领域启动一系列合作项目。2019 年 6 月，俄罗斯直接投资基金与中国投资有限责任公司商定投资 10 亿美元成立俄中科技创新基金，旨在支持俄中经济关键领域新技术开发项目。1—7 月，我国对俄罗斯出口生命科学技术产品增长 19.6%，航空航天技术产品增长 22.5%。②

（三）人文交流促进两国民心日益交融

《中俄关于发展新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》将人文交流与政治合作、安全合作、务实合作和国际协作一并列入中俄关系的五大重点领域。该文件指出，中俄人文交流的目标是传承世代友好，巩固民间友好往来，促进文明互学互鉴。③ 在 2019 年两国建交 70 周年之际，中俄建交 70 周年纪念大会、莫斯科动物园熊猫馆开馆、故宫和克里姆林宫互办展览、中俄合拍纪录片《这里是中国》第二季、俄罗斯 2019 中国电影节、中俄媒体论坛、中俄档案文献展、主题摄影展、中俄综合性大学校长圆桌论坛等一系列丰富多彩的交流活动进一步加深两国人民的相

① 《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于发展新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》（全文），http：//www. xinhuanet. com/world/2019 - 06/06/c_1124588552. htm。（上网时间：2019 年 11 月 13 日）；《中俄总理第二十四次定期会晤联合公报》（全文），http：//www. xinhuanet. com/world/2019 - 09/18/c_1125007195. htm。（上网时间：2019 年 11 月 13 日）

② “多元合作深入促进中俄双边贸易增长”，资料来自中国海关总署进出口监测预警专题。

③ 《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于发展新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》（全文），http：//www. xinhuanet. com/world/2019 - 06/06/c_1124588552. htm。（上网时间：2019 年 11 月 13 日）

互认知与了解，增进了彼此友谊，促进了民心相通。在中俄地方合作交流年的推动下，双方留学交流人员规模超过9万人，两国高校签订2500多份合作协议。中国在俄罗斯设立23家孔子学院（课堂）和11家汉语中心；俄罗斯在华有18个俄语中心。2019年1—9月，赴俄中国游客数量高达120万人次，同比增加20%；赴华俄罗斯公民人数突破65.5万，同比增长22.4%。[①] 2019年10月28日，全俄舆论研究中心的最新民调显示，45%的俄罗斯人（比例最多）认为中国是与俄最友好的国家。[②]

（四）军事合作凸显“肩并肩、背靠背”关系

军事关系在中俄关系中一直占据重要地位，最能体现两国战略互信程度。在新时代全面战略协作伙伴关系的引领下，中俄在军事安全领域的合作达到了新的高度、广度和深度，凸显“肩并肩、背靠背”的牢固关系。在两军高层交往方面，4月国务委员兼中国国防部长魏凤和率团参加莫斯科国际安全会议并发表演讲；10月俄国防部长绍伊古首次出席香山论坛。在军事演习方面，中俄每年都举行在上合组织框架下的“和平使命”军演及海上联合军演。11月在开普敦附近的中俄海上联合军演开创新模式，首次邀请南非海军共同演习。7月，中俄战略轰炸机在东北亚地区举行首次联合空中巡逻；9月，1600多名中国官兵和330件装备参加俄“中部”首长司令部战略演习。10月，中国武装部队与俄罗斯国民卫队开展“合作-2019”联合反恐演习，有效提升两国应对威胁、打击恐怖主义的实战能力。

---

① “赴俄中国游客数量增长近1/4”，http://sputniknews.cn/russia_china_relations/201911061029992463/。（上网时间：2019年11月15日）

② Друзья и враги，https://wciom.ru/index.php? id=236&uid=9971.（上网时间：2019年11月17日）

（五）站在70年新起点上再出发

1949年10月2日，苏联第一个宣布与新中国建交。70年来，中俄关系风雨兼程，砥砺前行：在历经短暂的蜜月期和中苏关系破裂的漫长岁月后，两国于1989年宣布“结束过去，开辟未来”；1996年正式确立为“平等信任、面向21世纪的战略协作伙伴关系”；2001年签署《睦邻友好合作条约》；2011年提升为“平等信任、相互支持、共同繁荣、世代友好的全面战略协作伙伴关系”；2014年再定义为“中俄全面战略协作伙伴关系新阶段”。2019年6月，两国关系正式迈进“新时代”。在70年的不断探索、总结和创新中，中俄两国都愈加深刻地认识到，双方之于彼此有着特殊而重要的政治、地缘、安全、经济和战略价值，愈加珍视和呵护双方关系取得的来之不易的成就。两国确立了“不结盟、不对抗、不针对第三国”的基本原则，找到适合彼此的相处模式，构建了独一无二的新型大国关系。当前，中俄外部挑战具有“同一性”，战略目标具有“兼容性”，战略协作具有“互补性”，两国关系在此背景下已成为互信程度最高、协作水平最高、战略价值最高的一组大国关系。

站在中俄关系70年的新起点上再出发，中俄双方的持续不懈努力将促进双边关系不断与时俱进，焕发新的生机活力，开启更高水平、更大发展的新时代，续写合作共赢的新篇章。两国人民将手拉手、心连心、肩并肩、背靠背，让友谊之火代代相传、永不熄灭。

（审定：冯仲平）

第五章　欧洲图强路阻且长*

2019年，欧洲本欲有所作为，但经济难题再现，政治不稳定性依旧突出，战略自主建设任重而道远。

一、经济再陷低迷

近十年来，欧洲经济在经历金融危机、债务危机冲击后，曾一度出现较好的复苏势头，但2019年受英国脱欧、美国保护主义等内外因素困扰，再度明显下滑，财政、货币、产业政策也都面临调整压力。

（一）增长放缓

2019年欧洲经济比2018年有明显下滑。欧盟统计局最新数据显示，2019年前三季度，欧盟和欧元区经济增长率分别为1%和0.8%，均比2018年同期下降0.2个百分点。[①] 国际货币基金组织10月发布报告预计，2019年全年欧盟和欧元区经济增长率分别为1.5%和1.2%，均低于2018年的2.0%和1.9%，也低于美国（2.4%）和发达国家平均水平（1.7%）。时任欧洲央行

---

* 本章撰稿人：刘明礼　王莉　陈旸　黄静　董一凡　张晨星

① "GDP up by 0.2% and employment up by 0.2% in the euro area", https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10059905/2-06092019-AP-EN.pdf/cc94624f-af21-4849-bcb0-b144ad7f9597.（上网时间：2019年11月6日）

行长德拉吉表示，欧元区经济恐面临“长期低迷”趋势。[①]

欧洲经济下行突出表现在三个方面：一是需求减弱。市场研究机构马基特集团数据显示，2019 年 9 月欧元区综合采购经理人指数（PMI）为 45.7，为 2012 年 10 月以来最低水平，欧元区经济“濒临停滞”。[②] 二是制造业持续低迷。2019 年 1—8 月，欧元区制造业产出每个月均比 2018 年同期大幅下降。其中，德国 6 月制造业产出同比下跌 5.9%，为 2016 年 12 月以来最大降幅。[③] 三是大国经济承压。2019 年第二季度，欧元区第一大经济体德国负增长 0.1%，第三大经济体意大利则是零增长。[④] 德国的低迷尤令外界关注，德国安联保险公司高级经济学家凯瑟琳娜·乌特莫尔认为，德国一直是欧洲经济发动机，其经济失速已经给整个欧元区经济带来压力。[⑤]

（二）内外经济环境恶化

从内部看，英国“脱欧”带来的不确定性成为重大经济风险。英欧之间已经形成密切的贸易和产业链联系，欧盟占英国出口的 46%，宝马、雷诺、空客等欧洲大企业均在英设有大型工

---

① “Eurozone economy faces more ‘prolonged sag’, Mario Draghi warns”, https://www.ft.com/content/02e97d16-ddd0-11e9-9743-db5a370481bc.（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

② “IHS Markit Flash Eurozone Composite PMI”, https://www.markiteconomics.com/Public/Home/PressRelease/0d41ffba58df4fafa8e3d8fdfdf40730.（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

③ “German industrial output fall exacerbates fears of recession”, https://www.ft.com/content/40c204ca-b8da-11e9-96bd-8e884d3ea203.（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

④ “World Economic Outlook, October 2019”, https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/WEO/2019/October/English/main-report/Text.ashx?la=en.（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

⑤ “Germany Has Powered Europe’s Economy. What Happens When Its Engine Stalls?”, https://www.nytimes.com/2019/08/16/business/eu-economy-germany-recession.html.（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

厂，“无协议脱欧”将给英欧间制造业、物流业等带来巨大的时间成本和关税成本，相关风险直接影响企业决策。[①] 如宝马、标致雪铁龙等车企决定将部分工厂迁出英国，英“汽车制造商和贸易商协会”称，在英投资的大型车企 2019 年已在应对“无协议脱欧”的应急措施上加强投入，造成 3.3 亿英镑额外成本。[②] 此外，“无协议脱欧”预期也直接冲击英国经济。2019 年第二季度英国经济萎缩 0.2%，为英七年来首次出现负增长。英国央行测算，自“脱欧”公投至今，英国企业投资比不脱欧的情景下降低 11%，劳动生产率降低 2% 至 5%。[③] 其中汽车业受冲击最为明显，汽车行业 2015 年在英投资达 25 亿英镑，而 2019 年上半年仅有 9000 万英镑。[④]

从外部看，美国贸易保护措施明显使欧洲经济受到冲击。由于欧盟经济对外贸尤其欧美贸易和中欧贸易依赖巨大，随着中美贸易摩擦使两国经济和内需面临压力，中、美对欧盟产品的需求均有所下降，而且使得参与中美产业链或对两国投资的欧企受到冲击。此外，欧盟自身也遭遇美贸易大棒打击。10 月 2 日，美国贸易代表办公室根据世界贸易组织对空客公司过度补贴案的裁决，决定对价值 75 亿美元的欧盟产品征收特别关税，其中航空产品税率为 10%，而其他农产品和工业品税率为 25%，并在 10

---

① “Statistics on UK – EU trade”, https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP – 7851.（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

② “No – deal Brexit ‘threatens viability of UK car industry’”, https://www.ft.com/content/fe945bea – b2dd – 11e9 – 8cb2 – 799a3a8cf37b.（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

③ “the impact of brexit on uk firms”, https://siepr.stanford.edu/sites/default/files/publications/19 – 019.pdf.（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

④ “Mini workers face two weeks of unpaid leave in event of no – deal Brexit”, https://www.theguardian.com/business/2019/sep/10/mini – workers – face – two – weeks – unpaid – leave – in – event – of – no – deal – brexit.（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

月18日正式生效。贸易环境恶化严重影响了欧盟出口和经济信心。1—8月欧盟贸易逆差从2018年同期的103亿欧元增至231亿欧元，欧盟“出口发动机”德国同期出现对欧盟外出口零增长，对欧盟内出口萎缩1%的罕见现象，贸易顺差从2018年同期的1597亿欧元降至1501亿欧元。

（三）政策面临调整压力

随着经济下滑势头渐趋明显，欧洲政策调整压力也逐渐增大。

一是欧洲央行重启“量宽”货币政策。欧洲央行2015年初开始执行“量化宽松”货币政策，以应对通货紧缩风险，并随着经济回暖于2018年底退出。但随着2019年欧洲经济下行压力增大，市场及欧央行内部对进一步放松货币政策的期待上升。9月12日，欧洲央行宣布将存款利率降低10个基点至－0.5%，并从11月起恢复“量化宽松”，规模为每月200亿欧元。

二是尝试财政扩张。债务危机爆发后，欧洲国家普遍执行了紧缩的财政政策。2019年以来，随着内外风险加剧和欧元区货币政策潜力被挖掘殆尽，欧元区内对适度扩张财政的呼声渐起。欧洲央行新任行长拉加德称，提振欧元区经济需要更积极的财政政策，德国和荷兰等财政盈余较多的国家尤其需要做出贡献。9月，荷兰公布2020年预算计划，承诺将在2020年减税30亿欧元，并制定公共投资基金计划；[①] 法国宣布将建立50亿欧元规模的公私投资基金，帮助法创企业融资和成长；德国提出旨在应对气候变化的财政支持计划，投入540亿欧元用于鼓励公司和家庭减少碳排放、铁路票价补贴、电动汽车补贴及新建电动汽车充

① “Europe’s manufacturing slowdown shows no sign of letting up”, https://www.economist.com/finance-and-economics/2019/09/26/europes-manufacturing-slowdown-shows-no-sign-of-letting-up.（上网时间：2019年11月6日）

电桩等。

三是加强产业政策力度。欧盟认为，中、美等国近年在数字经济、人工智能等高新产业的快速发展，很大程度上得益于政府支持。欧盟需迎头赶上，才能在未来的科技、产业乃至大国实力较量中不落下风。2019 年 2 月，德、法经济部长提出“建立欧洲 21 世纪产业政策”的共同宣言，并建议欧盟全面改革其竞争规则。[①] 5 月，法国与德国宣布合作推动欧盟动力电池产业发展，计划共同投资 50 亿—60 亿欧元建设动力电池项目，打造电池行业的“空客模式”，抢抓电动汽车和储能行业发展先机。[②] 欧盟委员会分别于 3 月和 10 月发布《5G 网络安全政策建议》和《5G 网络安全评估报告》，加紧关于 5G 的规则标准构建。5 月，欧盟委员会、欧洲投资银行联合成立了总额 1 亿欧元的欧洲“突破性能源投资基金”，将帮助欧洲公司进行清洁能源技术开发创新。

二、政治不稳定性依旧突出

2019 年欧洲政治延续去年的不稳定态势，民粹主义、碎片化倾向突出，部分国家内政甚至出现动荡局面，但传统政治力量亦有复苏迹象。

---

① “A Franco – German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century”, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco – german – manifesto – for – a – european – industrial – policy.pdf? __blob = publicationFile&v = 2.（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

② “France and Germany commit to European electric battery industry”, https://www.reuters.com/article/us – france – germany – industry/france – and – germany – commit – to – european – electric – battery – industry – idUSKCN1S80SF.（上网时间：2019 年 7 月 11 日）

（一）碎片化特征依旧显著

欧盟层面上，2019 年 5 月 23—26 日，欧盟迎来五年一度的欧洲议会选举。从选举结果看，传统主流政党地位下滑，人民党党团和社会党党团总席次首次未过半，奉行自由主义的中间联盟和奉行生态主义的绿党表现突出，反体制的民粹主义和疑欧政党力量有所增强，欧洲议会与绝大多数成员国议会一样，呈现明显碎片化特征。

成员国层面上，2019 年 4 月，西班牙举行议会选举，首相佩德罗·桑切斯领导的工人社会党赢得大选，但未获单独执政所需的绝对多数席位，需要其他政党支持组成联合政府。经过历时 5 个月的谈判，桑切斯始终未能在组阁一事上与其他党派达成一致。9 月，桑切斯正式宣布组阁计划流产，西班牙在 11 月 10 日举行四年内的第四次大选，结果依旧是僵局难解。西班牙政府迟迟难以组建，被迫不断重新大选，正是欧洲政治碎片化的突出表现。

（二）民粹势力仍不容小觑

意大利的联盟党虽被排挤出执政联盟，但其影响力依旧强大。根据 11 月初发布的民调数据，多个机构的统计结果显示，联盟党的民意支持率仍以超过 30% 的水平高居榜首。①

德国东部图林根州 10 月 27 日举行议会选举，右翼民粹主义政党德国选择党获得 23.4% 的选票。② 2019 年以来，选择党在不来梅、萨克森、勃兰登堡和图林根四次州议会选举中支持率均有提升，并成为萨克森、勃兰登堡和图林根三个州的第二大党，成

---

① “Gli ultimo sondaggi：le intenzione di voto”，https：www. panorama. it/news/politica/ultimo – sondaggi – politica – voto – lega – m5s – pd – forza – italia – voto – elezioni/.

② “新闻分析：多州议会选举重绘德国政治光谱”，新华网，http：//www. xinhuanet. com/2019 – 10/30/c 1125171056. htm。（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

为德国政坛一股不可忽视的力量。

法国的极右翼民粹政党“国民联盟”在 2019 年的欧洲议会选举中得票率高居法国政党首位；2019 年 10 月举行的波兰议会选举中，执政党法律与公正党获得 43.59% 的选票，保持第一大党地位；极右民粹政党声音党（VOX）在西班牙 4 月举行的大选中赢得 24 个席位，对传统政治格局形成强烈冲击。

在英国，法拉奇领导的脱欧党成为 2019 年欧洲议会选举最大赢家，在英国 73 个欧洲议会席位中斩获 29 席，位列英国各党之首。法拉奇在社交媒体上欢呼：“英国政坛从未有哪个新政党成立仅 6 周便占据全国选举得票率榜首。”

（三）部分国家政局混乱

2019 年，部分欧洲国家内部矛盾激化，发生一系列社会、政治动荡事件。法国旷日持久的“黄背心运动”对马克龙执政形成挑战，自 2018 年 11 月爆发以来一直持续至今，其间不乏暴力犯罪活动。“黄背心运动”初始阶段的民意支持率一度超过 70%。在 2019 年 7 月的一项调查中，仍有 44% 的法国人表示支持“黄背心”运动，[①] 显示出法国社会长久以来积压的社会矛盾。

2019 年 10 月，西班牙最高法院就加泰罗尼亚 2017 年 10 月独立公投一案宣布判决，对 9 名“加独”头目判处 9 至 13 年有期徒刑。判决结果引发“加独”支持者强烈不满，加泰首府巴塞罗那爆发大规模、长时间示威抗议活动，导致机场瘫痪，道路堵塞。连日的示威活动造成多人受伤，引发社会秩序的严重破坏，加剧了西班牙政局的动荡，也激化了长期以来由加泰问题引

---

① “French ‘yellow vests’ movement dwindling but not dead: analysts”, https: // news. yahoo. com/french – yellow – vests – movement – dwindling – not dead – analvsts – 024806535. html.（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

发的社会矛盾。

英国“脱欧”局势依旧不明。7 月，约翰逊接替梅出任首相，但也未能将英国带出脱欧“泥潭”。10 月 28 日，欧盟宣布同意将英国脱欧期限延迟至 2020 年 1 月 31 日，这是 2019 年以来英国第三次延期。约翰逊政府为破解脱欧僵局，决定在 12 月 12 日提前举行大选，希望能够增加保守党议会席位，落实其与欧盟达成的脱欧协议。

（四）传统政治势力颓势有缓

尽管当前欧洲传统政党面对来自民族主义、民粹主义和疑欧势力的挑战，但依旧保持主体地位，在一些国家还出现了政治路线回归传统的迹象。

在 2019 年的欧洲议会选举中，传统的两大党团实力虽有减损，但总体来看，亲欧盟团体在新一届欧洲议会中仍保持多数地位，欧盟机构主要领导人也均由支持一体化的人士担任，将继续引领欧洲向一体化的方向迈进，民粹主义未取得与主流政党分庭抗礼的地位。

在 7 月举行的希腊大选中，前任总理齐普拉斯领导的民粹政党“激进左翼联盟”败北下野，中右翼的新民主党重掌执政地位，该党十分重视与欧盟关系。在 10 月举行的葡萄牙大选中，总理科斯塔领导的社会党取得胜利，所获议会席位与上届相比有所增加，葡内外政策有望保持延续性。意大利经历政府更迭后，尽管五星运动仍为执政党，但经过一年多执政，其政策主张逐渐由反建制向建制转变，“反欧”色彩不断淡化，加之民主党作为传统政党进入政府，占据多个重要职位，意“民粹化”程度有望大为降低。

三、外交努力适应大变局

2019 年，欧洲危机感与焦虑感上升，努力适应全球地缘政治新态势，维护自身利益。

（一）争取自强但注重维系与美国团结

特朗普上任以来，美国对欧洲政策有明显调整，也是欧洲外交面临的一项重大挑战。2019 年，欧洲在对美政策上，表现出一定的“独立性”：正式启用“贸易往来支持工具”，试图维护欧洲努力多年促成的伊核国际协议；预置对美国关税报复清单，不惧打响波音与空客补贴战；德国不顾美国威胁，坚持与俄罗斯共建“北溪 2 号”天然气管道，制定 5G 规则不愿刻意排除华为；推进防务联合，加快欧元国际化进程，酝酿“数字税”与“欧洲数字云”，图谋打破美国科技垄断；欧洲还考虑设立超 1000 亿欧元的“欧洲未来基金”，其一大目标是应对美国政策可能引发的最极端“不测”。[①]

与此同时，欧洲仍极力“维稳”美国。欧洲自强初衷并非与美国“决裂”，而是强化对美国“制衡力”。马克龙在 8 月 G7 峰会对特朗普大打“私交牌”，刻意制造多边谈判契机等，仍欲稳住特朗普，保留“影响力之窗”，最小化美国单边“冲击波”，防止欧美关系失控。在气候变化、贸易、伊核等分歧重大问题上，欧洲仍在尽力回避正面冲突，甚至做出不同程度妥协。在双边贸易谈判中，有意以局部性让步，指望美国放下关税大棒，就数字税议题与美国达成折中方案，在 5G 政策上有意不在中美间

---

① Bjarke Smith - Meyer, Lili Bsyer and Jakob Hanke: “EU officials float €100B boost for European companies”, 22 August 2019, https://www.politico.eu/article/exclusive - european - commission - leaked - plans/. (上网时间 2019 年 8 月 22 日)

选边。

（二）欲与俄罗斯缓和但不弃“原则”

2019 年，欧洲重塑对俄罗斯战略紧迫性进一步增强，尤其是法德等大国，为应对“美国撤退”，制衡中俄走近，摆脱欧洲深陷“美俄之争”战略困境，再次谋求“拉住俄罗斯”。默克尔公开强调，“不存在与俄罗斯断绝关系的地缘战略利益”，马克龙则反思“朋友的敌人未必是敌人”。欧洲与俄罗斯在伊核、叙利亚等国际热点问题上加强协调与合作，马克龙在 G7 峰会前特意与普京提前对表，法俄时隔七年首度恢复外长和防长“2 +2”形式会谈，法德等国积极推动重启“诺曼底会谈”，解决俄乌危机。随着丹麦政府完成批准程序，欧俄“北溪 2 号”天然气管道建设已解决所有法律问题。欧俄还拟商讨在相互贸易结算中扩大使用欧元与卢布。

但欧洲对俄罗斯仍然强调“立场”，欲借细化利益划分，维持选择性合作，掌控与俄交手筹码。延续对俄罗斯制裁，对俄罗斯军事介入亚速海、黑海反弹强烈，对其在伊朗、叙利亚“坐大”仍持战略戒备。特别是克里米亚问题是欧俄间的结构性难题，这意味着欧俄关系短期“翻篇”难度较大。

（三）“多管齐下”做强多边

一是力护现有国际协议与多边体系。极力维护伊核协议，坚守巴以“两国方案”原则，反对美俄退出“反导条约”等；加强与日本、加拿大等“多边主义盟友”合作，共谋保护、改革联合国、世贸组织等全球治理多边体系。二是引领全球治理。首次启动“欧亚联通论坛”，与日本共签“可持续联通与优质基础设施伙伴关系”，意图共同“规范”欧亚联通合作；召开首次欧盟与阿拉伯联盟峰会，推出欧盟对中亚新战略文件，谋划欧盟与非洲关系转型，欲以多边方式与合作理念聚焦大周边安全与发展

治理。借助联合国、G20 等机构，持续将气候、移民、减贫、人工智能、可再生能源、海洋安全等新老议题纳入多边解决框架。三是持续推进自贸区外交。2019 年，与南方共同体市场达成的“历史性”自贸协定覆盖高达 8 亿消费者，与越南完成的自贸协定有望牵手之前欧盟与新加坡达成的自贸协议，共同成为未来欧盟与东盟自贸区对接的“踏脚石”，高调对外传递欧盟维护自由贸易、反对保护主义的决心与实力。

2019 年，无论是马克龙提出的“西方霸权终结论”“中美两极论”“北约脑死亡论”，[①] 还是新当选的欧盟委员会主席冯德莱恩倡导的“地缘政治欧盟委员会”，均反映出欧洲对变化中世界的认知与应对思路渐趋清晰。但知易行难，欧洲前路依然坎坷。法国提出的以“七步闯关”模式[②]逐步吸纳西巴尔干入盟的建议，可谓以马克龙为代表的欧洲雄心欲艰难“摆平”复杂现实问题的一个生动缩影。

四、安全问题依然严峻

欧洲的防务合作近年备受期待，但从实际进展看，内外阻力逐渐显现。恐情有所好转，涌入难民数量下降，但潜在风险依然很大。

（一）防务合作阻力增大

欧洲防务合作已成为欧洲一体化的“新时尚地标”。2019 年

---

① Macron: Nato has suffered “brain death” By EUOBSERVER, 7. Nov. 2019. https://euobserver.com/tickers/146558.（上网时间：2019 年 11 月 7 日）

② 10 月中旬，法国等欧盟三国在欧盟峰会否决北马其顿、阿尔巴尼亚启动入盟谈判，引起各方强烈反弹。为此，11 月底法国提出新的扩大模式方案，建议分七个步骤督促入盟候选国按欧盟标准进行改革，在每个项目均“闯关达标”后，才可正式加入欧盟。

6月，欧洲理事会发布《新战略议程（2019—2024）》，将“保护公民及其自由”列为未来5年的四大优先任务之一，提出“欧盟应为自身安全与防务担负更大责任，尤其要加强防务投资、能力建设和行动准备”。[①] 2019年，欧洲防务合作持续推进。年初，德法签署“新爱丽舍条约”，强调促进防务军备合作，强化安全纽带。5月，23个欧盟国家签署项目协议，共同协调军队跨境协议程序，“强化军事调动能力行动计划”获重大进展。[②] “欧洲干预倡议”成功扩军，意大利回心转意成为该倡议的第11个成员国，挪威、瑞典随后亦相继加入。[③] 欧洲军备市场重现活力，法国、德国与西班牙联合研发第六代战机，巴黎航展推出模型机先声夺人。“永久结构性合作”（即PESCO，是2017年启动的一项深化欧盟防务合作的机制，由部分欧盟成员国先行开展防务合作，提高合作效率）批准的合作项目于2019年11月12日扩至47项。

与此同时，欧洲防务合作内外阻力也日渐增大。一方面，内部分歧显现。在发展第六代战机问题上，意大利、荷兰等国不满法德设计思路，遂与英国共同研发简约版的新一代战机，波兰等中东欧国家则倾向于采用美国技术，继续采购美式装备。欧盟机构内部亦存在不同意见，欧洲议会担心欧盟委员会在防务基金支配问题上一家独大；欧洲审计署则发布评估报告，批评欧盟委员

① A New Strategic Agenda（2019 - 2024），https：//www. consilium. europa. eu/media/39914/a - new - strategic - agenda - 2019 - 2024. pdf .（上网时间：2019年11月9日）

② 23 Member States sign new military mobility programme，https：//www. eda. europa. eu/info - hub/press - centre/latest - news/2019/05/14/22 - member - states - sign - new - military - mobility - programme.（上网时间：2019年11月9日）

③ 截至2019年9月20日，该倡议共包括法国、德国、英国、丹麦、比利时、西班牙、葡萄牙、爱沙尼亚、荷兰、芬兰、意大利、挪威、瑞典共13个成员国。

会在防务方面野心过大，“当前防务倡议成功要素（如足够的资金）和清晰目标，可能无果而终”。另一方面，美国一直对欧洲防务独立心存警惕，对可能被排除出欧洲军备市场忧心忡忡。5月，美国国防部负责军备的官员公开致信欧盟称，若美在欧洲军备市场受排挤，将对欧实施制裁。欧盟防务基金实施细节讨论因此陷入停滞。11月，北约首脑峰会前夕，法国总统马克龙在接受采访时称“北约正经历脑死亡”，公开宣泄对美不满，强调欧洲防务合作自强的重要性。北约秘书长斯托尔滕贝格反驳称，“欧洲的团结不能取代跨大西洋的团结”。[①] 欧洲防务合作与现有安全框架之间存在显而易见的矛盾，未来防务联合自强之路势将面临更多阻力。

（二）恐袭威胁潜滋暗长

2019年欧洲恐情明显好转，暴恐活动显著减少，伤亡人数持续下降。11月4日，英国政府两年来首次将恐袭警戒级别由“严重”下调为“显著”，表示恐袭虽仍可能发生，但不再是大概率事件。

不过，欧洲恐袭风险犹存。赴伊、叙“圣战”分子的回流、极右翼恐怖活动的暗流以及通过网络扩散的恐怖主义潜流，依然汹涌难控，随时可能“决堤”。过去数年有超过5900名欧洲人赴伊、叙参加圣战，其中有近1/3归国，大量不知所踪。[②] 而此前被判刑的伊斯兰“圣战者”因刑期较短（2—5年）将集中刑

---

① Stoltenberg to Macron NATOs Not Dead Yet, http: //foreignpolicy. com/2019/11/07/nato - stoltenberg - shoots - back - france - emmanuel - macron - calls - brain - death - dead/.（上网时间：2019年11月10日）

② Sofia Koller, “Western Europe”, in “Counter Terrorism 2019”, https: //s3 - ap - southeast - 2. amazonaws. com/ad - aspi/2019 - 03/ASPI% 20Counterterrorism% 20YB2019_acc_1. pdf? VWvpiCRC_om4gXFvmBHvSn0NIDNOrMvM.（上网时间：2019年5月20日）

满释放。法国司法部长贝鲁贝称，2019 年底前将释放约 450 名极端化犯人，其中约 50 人属“伊斯兰恐怖分子”。[①]

与此同时，右翼极端恐怖活动有所抬头。6 月，德国黑森州卡塞尔行政区政府主席吕布克遭极右翼分子枪杀。10 月，德国哈雷市一座犹太教堂外发生枪击案，致 2 死 2 伤，嫌疑人受反犹思想影响。11 月，德累斯顿市宣布进入“纳粹紧急状态”，要求警惕极右暴恐上升问题，呼吁民众共同保护少数族群。英、法、德、意情报部门接连警告称，西方社会内部因移民和伊斯兰极端恐袭造成的对立风险正急剧上升。

（三）难民潮正经历“退潮”

2019 年 1—10 月，经地中海入欧难民为 9.6 万人，比 2018 年同期下降 20%，仅为 2015 年难民潮高峰期人数的 13%。[②] 欧洲难民收容机制亦持续完善。7 月，马克龙宣布，14 个欧盟成员国签署了“团结机制”，将携力促成欧盟内重新安置难民。9 月，意大利难民专家出任新内阁内政部长，有望改革前任萨尔维尼严禁难民登岸的政策。新一届欧盟机构则誓言“重启”难民治理机制，冯德莱恩承诺将于 2020 年提出新的难民一揽子计划。[③]

但是，随着难民抵岸人数下降，欧盟内部协调难民政策的意愿亦呈下降之势。德国、法国致力于阻止难民在欧盟境内“二次流动”，意大利、西班牙等国则严惩非政府组织的难民救援行

---

① Jihadist Prisoners: The Fear of Recidivism, https: //www. ifri. org/en/espace - media/lifri - medias/jihadist - prisoners - fear - recidivism.（上网时间：2019 年 11 月 10 日）

② 根据联合国难民署数据统计。https: //data2. unhcr. org/en/situations/mediterranean#_ga = 2. 113390594. 407516129. 1573435166 - 1599687070. 1573435166。（上网时间：2019 年 11 月 11 日）

③ Von der Leyen promises new migration package in first half of 2020, https: //www. euractiv. com/section/future - eu/news/von - der - leyen - promises - new - migration - package - in - first - half - of - 2020/.（上网时间：2019 年 11 月 11 日）

动，严禁难民船靠岸，最终依靠各国达成临时分配协议解决人道主义危机。10 月 31 日，欧洲法院佐审官建议，因捷克、波兰和匈牙利拒收难民，拟裁定其违反欧盟法规。

与此同时，欧盟地中海周边难民输出压力不减。非盟担心成为欧盟难民集散地，拒绝接受欧盟难民登记和遣返的“外包任务”。因美军撤离叙利亚北部，土耳其与库尔德人武装矛盾激化，中东地区难民潮卷土重来的可能性有所增加。

五、对华政策进入调整期

面临内外新形势、新挑战、新前景，在中美博弈加剧的背景下，欧洲开始思考如何更好在国际上捍卫自身利益，对华政策出现明显调整迹象。

（一）中欧对彼此重视度进一步提升

2019 年习近平主席、李克强总理和栗战书委员长首访都选择了欧洲，2019 年春天成为中国外交的“欧洲季”。习近平主席于 3 月底访问意大利、摩纳哥、法国，其间法国总统马克龙邀请德国总理默克尔、欧盟委员会主席容克一起出席与习主席的会谈，被媒体称为“四方会谈”。在习主席和李总理访欧前不久，国务委员兼外交部长王毅在布鲁塞尔参加第九轮中欧高级别战略对话后，与欧盟 28 个成员国的外长举行集体对话，这种形式也为中欧建交 44 年来的首次。中国驻欧盟使团团长张明认为，“如此密集的访问、会晤、交流、互动，说明中欧双方都高度重视彼此，都在认真思考和规划中欧关系的下一步发展”。[①]

① “中国驻欧盟使团团长张明出席第二十一次中欧领导人会晤政策吹风会”，中国驻欧盟使团网站，2019 年 3 月 22 日，http：//www. chinamission. be/chn/stxw/t1647462. htm。（上网时间：2019 年 11 月 5 日）

4 月，李克强总理赴欧主持两大峰会——9 日的第二十一次中国—欧盟领导人会晤（“中欧峰会”）以及 12 日的第八次中国—中东欧国家领导人会晤（“中国—中东欧峰会”）。中欧峰会取得重大成果，引人瞩目。在“中国—中东欧峰会”上，希腊作为正式成员加入，“16＋1”变身为“17＋1”，进入发展新阶段。

4 月 25—27 日，第二届“‘一带一路’国际合作高峰论坛”在北京举行，塞浦路斯、捷克、葡萄牙、塞尔维亚、瑞士、奥地利、希腊、匈牙利、意大利等 9 个欧洲国家领导人出席，法国、德国、英国、西班牙、欧盟也派出高级代表与会。此前一个月内，意大利、卢森堡、瑞士等欧洲国家陆续与中国签署“一带一路谅解备忘录”，其中意大利是首个与中国签署“备忘录”的七国集团成员。

11 月，中欧交往再掀小高潮。月初，中国设立欧洲事务特别代表，再度宣示对欧重视程度；法国总统马克龙 4—6 日访华并出席第二届中国进口博览会；10—12 日，习近平主席访问希腊，进一步巩固了两国近年来迅速发展的双边关系。

（二）欧洲寻找对华新定位

3 月 12 日，欧盟委员会出台了关于中欧关系的沟通文件《欧盟—中国：战略展望》，对中国做了四个定位——合作伙伴、谈判伙伴、经济竞争对手和制度性对手，并认为欧盟在中国问题上必须团结一致，因事施策。[①] 所谓“制度性对手”定位引发广泛关注。此后，法德等大国领导人多次呼吁欧洲推进一体化以“自强”。德国总理默克尔在 5 月的一次访谈中把美国、中国、

① European Commission contribution to the European Council, EU－China － A strategic outlook, 12 March 2019, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta－political/files/communication－eu－china－a－strategic－outlook.pdf.（上网时间：2019 年 11 月 5 日）

俄罗斯并称为欧盟的三大全球对手，并称“毫无疑问欧洲需要重新定义它在变化了的世界中的位置”。[①] 法国总统马克龙则在8月的法国年度外交使节会议上表示，世界将围绕美国和中国这“两极”进行重构，欧洲如果不改革自强，就只能被迫在中美之间做选择。[②]

（三）对华针对性政策陆续出台

在“自主有为”精神的主导下，欧洲对华政策中出现了几项新的重要内容：

一是在出台贸易防御新规、外资投资新规之后，开始酝酿新的产业政策。2019年2月5日，德国经济部公布德国《国家产业战略2030》，鼓励打造德国及欧洲龙头企业，加大力度保护本国重要产业免受外国收购和竞争影响。两周后，德国、法国经济部长达成《面向21世纪欧洲产业政策宣言》，并联手推出汽车电池联合企业项目。[③] 7月25日，欧盟委员会发布欧美领导人经贸联合声明发表一周年落实进展报告，其中31处提及中国，强调欧美应加强合作、制定全球标准，以应对中国通过产业政策获取的竞争优势。新一届欧盟委员会则有意成立千亿欧元基金，投

① Stefan Kornelius, Nico Fried and Philip Oltermann, “Merkel: Europe must unite to stand up to China, Russia and US”, *The Guardian*, 15 May 2019, https://www.theguardian.com/world/2019/may/15/angela-merkel-interview-europe-eu-unite-challenge-us-russia-china.（上网时间：2019年11月5日）

② Ambassadors' conference - Speech by M. Emmanuel Macron, President of the RepublicParis, 27 August 2019, https://lv.ambafrance.org/Ambassadors-conference-Speech-by-M-Emmanuel-Macron-President-of-the-Republic.（上网时间：2019年11月5日）

③ A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century, Paris, le 19 février 2019, N°1043, https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/locale/piece-jointe/2019/02/1043_-_a_franco-german_manifesto_for_a_european_industrial_policy_fit_for_the_21st_century.pdf.（上网时间：2019年11月5日）

资发展战略性行业。[①]

二是继续推进欧亚互联互通项目。自 2018 年推出有“欧版一带一路”之称的欧亚互联互通项目后，2019 年 9 月 27 日，欧盟召开了“欧洲互联互通论坛”，邀请全球政要出席。日本首相安倍与欧盟官员签署了《可持续的互联互通与有质量的基础设施伙伴关系》，强调欧盟和日本“致力于建设互联互通伙伴关系，这个伙伴关系建立在共享价值、高质量基建、关于公平竞争益处的信念所带来的持续性的基础之上”。[②] 英国《金融时报》认为，尽管该协议未提及中国，但推介该项目的总体想法和措辞，“显然是在精心回应北京‘一带一路’基建倡议的情况下构思的”。[③]

三是寻求独立的 5G 政策。2019 年，美国官员密集游说欧洲盟友，希望其不要在新一代 5G 无线网络建设中采用华为的设备，并以“不共享情报”相威胁。一些中东欧国家在重压下倒向美国，波兰与美国在 9 月签署了 5G 合作协议。但欧盟及英、法、德、意等大国皆表示要根据自身需要自主制定 5G 政策。欧盟委员会于 2019 年 10 月发表《5G 系统风险评估报告》，该报告并未提及中国或华为，但表示“在各种潜在行为体中，非欧盟

---

① “欧盟成立千亿欧元未来基金促进数字行业发展”，《人民邮电报》2019 年 9 月 5 日，http：//www. cnii. com. cn/internation/2019 – 09/05/content_2186397. htm。（上网时间：2019 年 11 月 5 日）

② 协议全文参见：The Partnership on Sustainable Connectivity and Quality Infrastructure between the European Union and Japan，Brussels，27/09/2019 – 09：50，UNIQUE ID：190927 _2，https：//eeas. europa. eu/headquarters/headquarters – Homepage/68018/partnership – sustainable – connectivity – and – quality – infrastructure – between – european – union – and_en。（上网时间：2019 年 11 月 5 日）

③ 迈克尔·皮尔：“日本与欧盟签署协议抗衡‘一带一路’”，《金融时报》中文网，2019 年 9 月 29 日，http：//www. ftchinese. com/story/001084600？full = y。（上网时间：2019 年 10 月 2 日）

国家或国家支持的行为体被认为风险最大”，通过5G网络发动攻击是“最严重、可能性最高的”威胁。[①]

（审定：冯仲平）

① 该报告参见：NIS Coordination Group, *EU coordinated risk assessment of the cyber security of 5G networks Report*, 9 October 2019, file: ///C: /Users/Administrator/Downloads/ReportEUriskassessmentpdf. pdf。（上网时间：2019年11月5日）

第六章 日本探索“令和新航向”*

2019年，日本改元“令和”，安倍借势宣扬民族主义，着眼修宪打造“新时代”。在经济低速增长背景下，日本外交探索新方向，中日关系取得新进展。

一、安倍谋创“新时代”

2019年，明仁天皇退位，德仁天皇登基，“平成”年号（日本称为元号）改为“令和”。虽然天皇没有政治权力，年号的变更并不能产生全局性影响，也不具有断代意义，但安倍借机宣扬民族主义，积极将自己打造为“新时代的开创者”。安倍极力强调“新时代”，着眼点在“修宪”。在参议院胜选后，安倍即着手推动修宪，将之作为“新时代”的起点。

（一）利用“改元”宣扬民族主义，为开启“新时代”营造舆论氛围

改变年号即改元，本质上只是纪年方式的变更，但在大众传媒烘托下：一方面，日本社会产生了“旧时代结束与新时代起始”的期待，为安倍“创造新时代”营造了社会氛围；另一方面，改元也成为日本保守势力宣扬日本独特性、鼓动民族主义的契机。日本保守派对历史上天皇年号几乎全出自《尚书》《易

* 本章撰稿人：樊小菊 霍建岗 颜泽洋 刘军红 徐永智 王珊 汤祺

经》等中国典籍不满，安倍曾表示“没必要一定出自汉籍”。[①]日本内阁公布“令和”年号后，安倍突破常规亲自发表讲话，强调“首次依据日本典籍（诗歌集《万叶集》）决定年号”，称《万叶集》“是应向世界夸耀的典籍，要将日本的历史、文化、自然等国家精神向下一代传播”，[②] 借机渲染民族主义。10 月天皇登基大典，日本邀请各国领导人参加，展开系列外交活动，将此打造为向全世界展示“大国形象”，提升国际影响力的重要机会。

安倍执政期间日本社会民族主义情绪明显上升。安倍政权在历史问题上极力淡化日本“加害者”形象，渲染“受害者”形象。针对“慰安妇”“征用劳工”等问题，不是否认日本责任，就是强调“事情已解决”，力求用“日本规则”“日本话语”解释历史问题。媒体不仅鲜少质疑，反而为其帮腔，加深了日本社会的民族主义氛围，成为日韩交恶的民族主义根源。安倍政权在“慰安妇”“征用劳工”等历史问题上态度强硬，而大部分日本民众对政府也一边倒支持。80% 的民众认为政府不应再为“慰安妇”问题道歉，另有 78% 认可政府在“征用劳工”问题上的态度。民调显示，高达 67.6% 的民众支持将韩国从日本出口管理的“白名单”上剔除，反对者仅 19.4%。[③] 民众民族主义情绪上升，不仅为政府对外强硬提供支持，也排斥一切被视为“否定日本伟大”的事物。据民调，高达 64% 的民众反对在 2019 年爱知县国际艺术展上展出“慰安妇少女雕像”，远高于支持的

---

① 「追真令和改元（1）首相 これでいこう 」、朝日新闻、2019 年 4 月 2 日。

② 「首相会見詳報 歴史上初めて国書を典拠 」、产经新闻、2019 年 4 月 1 日。

③ 「ホワイト国除外「支持」67・6%、改憲議論の活発化支持が6 割超　産経・FNN 合同世論調査」、产经新闻、2019 年 8 月 5 日。

23.9%。[①] 日本广播协会（NHK）每5年进行的“日本人的意识”调查显示，2018年有51.9%的民众认为“日本是一流国家”，较2003年的35.8%上升明显；同时，2018年有64.8%的民众认为“日本人比其他国家民众素质卓越”，远超持否定意见的26.4%。[②]

民族主义情绪高涨背景下，安倍开始通过进一步煽动民众，为修宪和所谓“新时代”营造舆论氛围。安倍曾多次强调现行宪法是“占领军制定”，要“通过修宪，让宪法第一次回到我们日本人手中”。[③] 安倍在“宪法纪念日”（5月3日）强调修宪“历史意义”时称，“站在令和元年这一新时代起点上，正面讨论这个国家未来愿景的时刻已经到来”。[④]

（二）参议院胜选巩固安倍权力基础

推动修宪、谋创“新时代”，需要坚固的权力基础。安倍政权的特点：一是“一党独大”，即自民党在朝野格局中处于优势地位，在野势力无力撼动；二是“安倍独强”，即安倍在党内、政府内握有绝对强势的发言权；三是“政高官低”“政高党低”，即首相官邸相对于政府官僚和自民党，居于优势地位。7月的参议院选举结果，是“权力集中化”的再次体现与确认。

执政党优势明显。自民、公明执政联盟选后议席数达141席，大幅超过参议院总议席（245席）的半数。立宪民主、国民

① 「表現の不自由展、多くが共感できず　野党支持層でも　産経・FNN合同世論調査」、产经新闻、2019年10月21日。

② 「第10回『日本人の意識』調査（2018）結果の概要」、https://www.nhk.or.jp/bunken/research/yoron/pdf/20190107_1.pdf。（上网时间：2019年10月20日）

③ 「憲法改正で、初めて憲法を国民の手に取り戻せる」、产经新闻、2013年4月27日。

④ 「20年改憲目標 変わらず 首相、自衛隊明記に意欲」、日本经济新闻、2019年5月4日。

民主、日共等在野党无法形成对自民党执政的实质性威胁。政党支持方面，安倍执政期间日本经济基本维持稳定微增，民众对自民党较为认可，支持率始终维持在30%以上。参议院选举后，10月20日《读卖新闻》的民调显示，自民党支持率升至42%，远超最大在野党立宪民主党（5%）。[①]

安倍在自民党内地位稳固。参议院选后安倍依然“独大”，对党内人事、议程的掌控更显强势，选后的内阁改组中，将菅义伟、岸田文雄、河野太郎、茂木敏充、小泉进次郎等可能的“接班人”均安排进内阁或党高层，加强控制，避免影响自身权威。而岸田、党干事长二阶俊博等原本被视为对修宪不感兴趣的“党内自由派”，为求安倍“青睐”，也竞相积极推动修宪。目前看，自民党内已无阻碍安倍“走向新时代”的成形势力。按自民党规定，安倍党总裁任期将在2021年9月届满，若不改党规，届时他必须同时辞去首相职务。尽管安倍表示按党规他“不能连任”，但党内“劝进”之声不绝，安倍亲信、党选举对策委员长下村博文表示，“若民众认可，安倍可能（连任）”。[②] 安倍盟友、党税制调查会长甘利明也表示，若“世界形势不允许安倍退职”，则有可能再干下去，强调能与特朗普等“个性”领导人打交道的唯有安倍，[③] 因此仍存在再修党规为安倍连任开路的可能性。

（三）推动修宪，实现“新时代”的起步

安倍修宪意愿强烈，表露过希望在其任内实现战后历史上的

---

① 「内閣支持率、横ばい55%…読売世論調査」、读卖新闻、2019年10月20日。

② 「安倍首相の総裁任期延長『ありうる話』自民 下村選対委員長」、日本广播协会（NHK）、2019年10月23日。

③ 「自民・甘利氏世界情勢が…　安倍首相の総裁4選に含み」、产经新闻、2019年11月11日。

首次修宪，若条件允许，进一步实现“自卫队明文入宪”。修宪成功要“过三关”：众参两院宪法审查会审议并提出修宪草案；众参两院各以2/3多数通过草案提出修宪动议；全民投票，修宪动议获得投票者的过半数支持方可通过。

目前看，推动修宪困难重重。参议院选举自民党虽大胜，但议席数较选前略有减少，自民党、公明党、日本维新会等所谓“修宪势力”未达参议院2/3多数，单靠三党之力参议院无法通过修宪动议。另外，“修宪势力”内部对修宪内容尚未达成一致。公明党反对修改第九条，该党党首山口那津男公开表示“目前尚未达到讨论该修改什么的时候”。[①] 日本维新会也对修改第九条缺乏兴趣。更重要的是，多数民众虽不反对修宪，但认为也没有必要急于修宪。民调显示，民众反对“在安倍执政期间修宪”的高达47.1%，高于赞成的38.8%。[②] 以目前的民意支持度，修改动议即便在国会众参两院获得通过，也可能在国民投票中折戟。

尽管难度不小，但安倍仍将修宪作为重要施政目标：

第一，争取重开宪法审查会，让修宪“进入正轨”。宪法审查会是专门审议修宪草案的国会委员会，因在野党反对，近年来几乎未能正常运行。尽管修宪势力在审查会占多数，但若强行开会并通过修宪草案，不仅不合惯例，也会招致民意反感。因此，安倍特意放低身段，争取在野党放弃抵制，以重启宪法审查会。

第二，为推动修宪“凑人数”。目前“修宪势力”参议院议席数“未达标”，但有其他在野党部分议员支持修宪。因此，安倍希望通过宪法审查会审议修宪议题，引发在野党分歧乃至内

---

① 「改憲、攻防激化へ　秋の国会で憲法審、意向　首相、一部野党に秋波　参院選」、朝日新闻、2019年7月22日。

② “安倍内阁支持率升至55.4%”，共同社，2019年9月12日。

乱，为其“凑人数”创造条件。

第三，争取民意支持。10月，自民党决定在全国范围内开展修宪“下基层”活动，新设“游说和组织委员会”在全国范围内开展演讲，在所有众院小选区支部设立修宪推进总部，[①] 强化民众对“修宪意义的认识”，为自民党推动修宪进程造舆论，也为最终的全民投票争取更多支持。

二、日本经济“逆水行舟”

2019年日本经济持续低速增长，宽松货币政策依旧是日本经济最重要的支撑。未来随着经济政策效用递减，风险累积，下行压力增大，日本经济的不确定性将增大。

（一）经济低速增长

2019年前三个季度，日本GDP按年率分别增长2.2%、1.3%和0.2%。[②] 国际货币基金组织（IMF）预测，2019年日本实际经济增长率为0.9%。就业方面，日本厚生劳动省数据显示，全国完全失业率2.2%；2019年1－8月平均有效求人倍率1.61，意味着每名求职者对应1.61个就业岗位需求。[③] 国际收支方面，据日本财务省统计，2019年上半年反映日本与海外货物、服务和投资交易情况的经常项目盈余为10.4万亿日元，较2018年同期下滑4.2%。其中，贸易收支盈余2242亿日元，但同比

---

① “自民党政调会将启动宪法讨论 举全党之力唤起舆论”，共同社，2019年10月21日。

② 国民経済計算（GDP統計）、日本内阁府网站、https：//www. esri. cao. go. jp/jp/sna/menu. html。（上网时间：2019年11月15日）

③ 一般職業紹介状況（令和元年9月分）について、厚生劳动省网站、https：//www. mhlw. go. jp/stf/houdou/0000212893_00024. html。（上网时间：2019年11月6日）

大幅缩水 87.4%；旅行收支盈余 1.3 万亿日元，同比增长 2.7%，创半年新高；反映企业从海外投资获得利息及分红的“第一次所得收支”盈余 10.6 万亿日元，同比增 0.2%。[①] 企业利润方面，日本上市企业 2018 财年（截至 2019 年 3 月）全年净利润同比减少 2%，2019 年 4－6 月净利润同比减少 14%，减速趋势明显。[②] 2019 年 10 月，日本央行最新《经济物价形势展望报告》认为，当前日本经济面临世界经济减速等风险，但仍保持低速增长。

低速增长的原因在于人力、投资及技术创新不足导致的生产率低下：一是人口减少制约长期增长。据日本厚生劳动省公布的人口动态统计数据，截至 2019 年 1 月 1 日，日本国内总人口连续 10 年减少；2018 年新出生人数仅 92 万人，创 1979 年开始调查以来历史最低。老年人口占比逐年增加，60 岁以上人口占比达 33%。[③] 人口减少导致劳动力供给不足，社会保障支出膨胀，民众对社会保障体系担忧而消费意愿下降，拖累长期经济增长；二是投资乏力。由于日本国内市场有限，劳动力成本高，回报率低，企业海外投资加速，对内投资动力相对不足，一定程度造成国内“产业空心化”；三是创新竞争力下降。日本传统企业文化偏于保守，对市场机会缺乏敏感，面对技术趋势转变往往反应过慢，难以适应当今快速变化的世界形势。另外，日本风险投资市场规模偏小，没有足够资金支持年轻人创业。《日本经济新闻》报道，截至 2018 年 3 月，全球 232 家独角兽企业（估值超 10 亿

---

① 国際収支状况、财务省网站、https：//www. mof. go. jp/international_policy/reference/balance_of_payments/index. htm。（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

② 法人企業統計調查、财务省网站、https：//www. mof. go. jp/pri/reference/ssc/index. htm。（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

③ 人口動態調查、厚生劳动省网站、https：//www. mhlw. go. jp/toukei/list/81－1. html。（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

美元的创新企业）中，美国114家，中国63家，日本仅1家。据公益财团法人“日本生产率总部”测算，日本劳动生产率仅为美国的1/3，在发达国家中排名垫底。

（二）下行压力增大

截至2019年1月，日本经济扩张周期创战后最长纪录（74个月），但此次周期GDP年均增长约1.2%，处于较低水平。调查显示，大部分民众表示对经济增长“无实际感受”。今后，随着经济政策效用减弱，各类风险累积，日本经济面临较大下行压力。

一是货币政策效用减弱，风险加剧。日本央行2013年施行大规模货币宽松政策，至今已近7年，政策效果逐渐减弱，积累了大量风险。根据东京证券交易所数据，2018财年海外市场投资者净抛售约5.63万亿日元股票，连续第二年净卖出，是自1987年以来的最大抛售。[①] 与此相对，日本央行购买了约5.65万亿日元股票，一手支撑起日本股市。据测算，如果日经指数下跌至18000点以下，日本央行持有的交易型开放式指数基金（ETF）的市值将低于账面价值。截至2018年底，日本央行总资产已突破550万亿日元，其持有市场上流通国债的40%，ETF的近70%，成为日本股市约90%成份股的前十大股东，正将其他金融机构挤出国债和ETF市场，破坏了金融市场健康运行环境。另外，实施负利率政策以来，日本商业银行经营环境持续恶化，营业利润连续2年下滑，金融中介功能被削弱，若发生大规模经济危机需要政府救助，央行或陷入无计可施的窘境。

二是财政压力持续，赤字难消。据日本财务省统计，截至

① 日本取引所グループ、統計情報、https：//www.jpx.co.jp/markets/statistics－equities/index.html。（上网时间：2019年11月6日）

2018 年度末，包括国债、借款等在内的国家债务达 1103.3 万亿日元，与 2017 年度末相比增加 15.5 万亿日元，债务占 GDP 近 240%，连续 3 年创历史新高。[①] 与此相对，日本政府 2020 年度一般预算总额约 105 万亿日元，连续 2 年创新高。日本政府 2019 年 7 月经济财政咨询会议文件显示，即便消费税增至 10%，若实际和名义 GDP 增幅均在 1% 以上，2025 年度的财政赤字仍将达 7.2 万亿日元，实现盈余的政府财政健全化目标能否实现值得怀疑，政府利用财政手段刺激经济的空间有限。

三是海外风险致企业信心不足。美国推行贸易保护主义政策、日韩经贸摩擦、原油价格波动等因素，均给日本投资和贸易带来负面影响，使企业信心受损。《日本经济新闻》2019 年 3 月发布的"100 名日本企业家问卷调查"显示，预测世界经济前景"恶化"的回答约占 25%，比率是上次调查的两倍。2019 年二季度（4—6 月）法人企业统计数据显示，日本制造业设备投资比上年同期减少 6.9%，自 2017 年二季度以来首次减少，企业对经济前景现悲观情绪。[②]

（三）政府竭力维持增长

面对下行压力，日本政府用多重措施刺激经济：

第一，维持宽松货币政策。央行明确表态将长期坚持大规模货币宽松政策，提出"至少到 2020 年春季前后，将维持目前极低的长期和短期利率水平"，控制短期利率为负 0.1%、长期利率 0% 左右，每年购入约 80 万亿日元长期国债及约 6 万亿日元的 ETF，重申"一旦物价上升势头受损的可能性增强，将毫不犹

---

① わが国税制・財政の現状全般、财务省网站、https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/index.htm。（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

② 法人企業統計、财务省网站、https://www.mof.go.jp/pri/reference/ssc/index.htm。（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

豫加码货币宽松”。①

第二，改善劳动市场。2019 年度日本《经济财政白皮书》指出，为解决劳动力不足问题，人手紧张的企业有必要通过合理配置人员、加大设备投资和人才培养力度来提高生产效率。建议企业改变长时间劳动等日本特色的用人惯例，引进弹性工作方式，构建新的职业发展模式。政府将通过修改法律等提供政策支持，并提供免费幼儿教育，增加女性就业，鼓励延迟退休，吸引海外人才。②

第三，扶持创新产业。日本政府 2018 年公布的《综合创新战略》提出五大重点措施：大学改革、加强政府对创新的支持、人工智能、农业发展、环境能源。2019 年 6 月，日本政府再次确定了旨在培育初创企业的综合战略，提出到 2020 年将选择 2—3 处“基地城市”，吸引初创企业，在放宽限制、吸引创业者和投资者等方面集中提供支持。另外，依托“第四次工业革命”进行产业调整，通过有序整合物联网、大数据、人工智能、机器人四大创新领域的实用价值，提升既有生产力的质量与效率，创造更具附加值和竞争力的产品及服务。

总体看，日本政府试图解决制约经济长期增长的结构性问题，但短期恐难见效。面对较大下行压力和不到 1% 的潜在增长率，能否维持经济增长将成为日本政府的主要课题。

三、外交谋划新定位

2019 年，日本通过推动“印太构想”、参与制定国际经济规

① 日本銀行、“当面の金融政策運営について”、2019 年 4 月 25 日。

② 「経済財政白書」、日本内阁府网站、https：//www5. cao. go. jp/keizai3/whitepaper. html。（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

则及密切日美军事合作等方式，在中美博弈加剧背景下积极谋划外交新定位。但之前推动的“战后外交总决算”却遭遇挫折。

（一）落实、对接“印太构想”

2019年，“自由与开放的印太构想”是日本外交的关键词。日本竭力淡化“印太构想”选边站队的性质，结合伙伴国关注点开展有差异性的合作。这种差异性既体现在合作领域，也体现在地理范围。“印太构想”的规划者明确“印太构想可以有各种版本”，希望各国倡议相互补位，让2019年成为“行动之年”。[①]本年度，日本与多国就具体实施构想进行对接，以逐步落实“印太构想”。

美、澳、印是日本“印太构想”的核心伙伴。通过联合军演、靠港等军事合作提升在印太的“存在感”，仍是日美在印太合作的重点，双方在能源、基建领域的合作也开始落实。例如，两国官方金融机构联合支持日美企业在第三国拿下天然气设施订单。[②] 同时，日美共同推进多边“印太”合作。日美澳三国4月派遣联合任务组前往巴布亚新几内亚，开展基建相关磋商，将考虑联合提供贷款开发液化天然气。帕劳等其他太平洋岛国也可能成为联合融资的对象。[③] 三国外长会将今后合作重点确定为基建与海洋安全能力建设。日、美、印再次举行首脑会谈，日、美、澳、印推动外长会与高级别事务磋商定期化。两个机制分别明确

---

① 滝崎成樹：「インド太平洋の『成功物語』を積み重ねよ」、『外交』第52期、第27页；「インド太平洋協力ハイレベル対話 薗浦総理補佐官発言」、外务省网站、https：//www. mofa. go. jp/mofaj/files/000460015. pdf。（上网时间：2019年11月7日）

② 「日米共同で貿易保険、企業のアジア進出後押し、エネルギーや航空機念頭」、日本经济新闻、2019年11月3日。

③ 「日米豪、パプアに協調融資、LNG開発に1100億円超、南太平洋、中国と影響力争う」、日本经济新闻、2019年6月25日。

了重点合作领域，“日美印机制”定位海洋、外空安全、高质量基建，“日美澳印机制”集中于反恐、网络安全、防灾。

日澳、日印合作重点亦日渐明晰。日澳将合作领域聚焦于帮助东南亚及太平洋岛国增强海洋安全能力与建设基础设施。印度是日本眼中印太地区的最重要伙伴，[①] 莫迪 2019 年首次对日提出的重点合作领域是安全、数字经济、第三国合作。[②] 日印计划在斯里兰卡、缅甸等地开展第三国合作，其中科伦坡港开发项目引人注目。

日本还积极与法国、新西兰、东盟、西印度洋各国、太平洋岛屿各国探讨“印太”合作可能性。日法将航行自由与海洋安保、环保、高质量基建作为合作的“三根支柱”。东盟、新西兰提出自身的印太概念后，日本表态希望能将“印太构想”与之对接，日新外长发表了合作宣言。[③] 对西印度洋与太平洋岛屿各国，日本也结合地区情况探索合作领域，如可持续利用渔业资源、克服生态脆弱性等。[④]

（二）积极参与制定国际经济规则

第一，借主办 G20 峰会，推销“日本方案”。安倍呼吁“实

---

① 「WION（インド）による河野外務大臣インタビュー」、外务省网站、https：//www. mofa. go. jp/mofaj/p_pd/ip/page4_004646. html。（上网时间：2019 年 11 月 7 日）

② 「日印首脳会談」、外务省网站、https：//www. mofa. go. jp/mofaj/s_sa/sw/in/page3_002862. html。（上网时间：2019 年 11 月 7 日）

③ 「太平洋島嶼国地域における協力に関する日・ニュージーランド外相共同宣言」、外务省网站、https：//www. mofa. go. jp/mofaj/files/000533757. pdf；「日・ASEAN 外相会議」、外务省网站、https：//www. mofa. go. jp/mofaj/a_o/rp/page3_002818. html。（上网时间：2019 年 11 月 7 日）

④ 「河野外務大臣の西インド洋における協力特別会合出席」、外务省网站、https：//www. mofa. go. jp/mofaj/af/af1/page4_005262. html；「日本の対太平洋島嶼国政策に関する河野外務大臣のスピーチ」、外务省网站、https：//www. mofa. go. jp/mofaj/files/000504746. pdf。（上网时间：2019 年 11 月 7 日）

现自由、公平、无歧视、透明和可预见的贸易与投资环境”；提出“大阪蓝色海洋愿景”，计划在2050年前实现塑料垃圾向海洋“零排放”；制定“有关高质量基建投资的G20原则”；宣布启动“大阪轨道”，力争构建“基于信任的数据自由流通”体制。媒体评论指出安倍试图引领数据跨境流通、WTO改革等议题讨论。①

第二，利用非洲开发会议（TICAD），展示“日本特色”。日本主推“促进民间投资”“高质量基建合作”和“人才培养”，希望通过“质高于量”的日本特色举措强化日非合作。安倍宣布将向非洲派遣“债务管理专家”助其防范“债务陷阱”，②并首次在会议宣言中写入“印太构想”，凸显与中国“一带一路”倡议的竞争姿态。

第三，与美达成双边贸易协定，发出“日本声音”。日美在货物贸易领域完成了双边贸易协定第一阶段谈判。双方除各自减撤部分关税外，还在数字贸易领域达成多项共识，如禁止对数字产品征税、确保数字产品的非歧视性待遇、确保数据跨境自由流动、禁止要求数据本地化、禁止要求企业公开计算机源代码及算法、确保公司在产品上灵活运用创新的加密技术等。③安倍盟友甘利明（前经财相）称，数字贸易规则是“数字时代”“霸权争夺战”的核心。④

① “安倍欲借G20会谈成果主导G7和非洲开发会议”，共同社，2019年6月30日。

② “详讯：安倍在非洲开发会议发言牵制中国”，共同社，2019年8月29日。

③ 「デジタル貿易に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」、外务省网站、https：//www. mofa. go. jp/mofaj/files/000527426. pdf。（上网时间：2019年11月7日）

④ 「サイバー・経済・安保を統括——『中国の専制覇権許さず』、議連会長・甘利氏に聞く」、日本经济新闻、2019年3月21日。

（三）配合美国战略，密切日美军事合作

2018 年末，日本出台了新《防卫计划大纲》，强调大国竞争愈发激烈，提出“多层级统合防卫力”新概念，即融合电子战、太空、网络等新领域与陆、海、空等传统领域战力，开展跨域作战。这与美国《国家安全战略》报告等文件高度一致。2019 年，日美召开“2 +2”会议，明确了双方重点。[①]

其一，为跨领域作战做好准备，尤其是将电子战、太空、网络等作为优先合作领域。在网络战领域，日美明确可为应对网络攻击使用集体自卫权，强调军工、基础设施等“供应链安全”。在太空领域，日美强化确保外空系统功能、兵力运用等合作。双方计划共享监视外空情报，在日本发射的准天顶卫星上搭载美军外空监视传感器等。在反导领域，日美约定为应对中程导弹威胁联合行动。随着美国退出《中导条约》，日美于 10 月讨论了今后部署新型导弹的问题。[②]

其二，配合美国实施同盟网络化：一是签署军事合作协议。日本继续与美国盟国或伙伴国签署便利两军相互融通物资与劳务的协定，这被视为日本与这些国家成为准盟国的标志。2019 年，日法协定生效，日印协商获得进展。二是联合监侦第三国“海上非法贸易”。日本是常态化监侦参加者，“五眼联盟”国家和法国也陆续加入，在美国第七舰队旗舰“蓝岭”号内，各国共享船只动向信息，分摊监视范围。[③] 三是开展多边联合军演。2018 年末至 2019 年末，日美英、日美印法首次开展联合军演。

---

① 「日米安全保障協議委員会共同発表」、防卫省网站、https：//www.mod. go. jp/j/approach/anpo/kyougi/2019/04/19_js. html。（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

② 「陸自と米軍　共同サイバー訓練」、读卖新闻、2019 年 9 月 6 日。

③ 「『スキャナー』宇宙安保　強化へ　政府、監視衛星を予算化」、读卖新闻、2019 年 9 月 23 日。

（四）“战后外交总决算”遇挫

一方面，日韩关系严重恶化。因韩国最高法院判决日企对殖民时代强征的朝鲜劳工予以赔偿，并扣押相关日企在韩资产，日本对韩国采取报复措施。7月，日本取消3种半导体材料对韩出口便利化优惠；8月，又将韩国剔除出贸易“白名单”，引起双方对抗升级。这是日本首次动用经济手段逼迫韩国在历史问题上让步。安倍指责文在寅政府违反“国家间协定”，特别是劳工问题涉及的“请求权协议”，颠覆了日韩建交基础，[①] 故不惜对韩国强硬施压，以确保在历史问题上“永绝后患”。但日本这一举措引起韩国强烈反弹，后者宣布将中止韩日《军事情报保护协定》，两国国民对立情绪上升，双边关系短期内难以修复。

另一方面，“日俄和平条约”进展不顺。媒体透露，安倍原打算与普京在G20大阪峰会期间达成框架协议，为此降低要价，只要俄返还两岛。[②] 为此，日本官方不再强调“北方四岛是日本固有领土”，2019年版日本《外交蓝皮书》还删除“北方四岛属于日本”的表述。但俄方仍拒绝移交任何领土，俄外长不仅要求日接受“南千岛群岛是苏联在二战中正当获得的领土”，宣称日本承认四岛“处于俄罗斯主权下”是缔约的“绝对条件”，还批评日美同盟威胁俄罗斯安全，嘲讽“不知安倍希望缔约的信心来自何处”。[③]

对朝政策上，安倍多次宣布希望“无条件举行日朝首脑会

---

① 「宇宙、日米連携深化　米軍に連絡官検討/新職種『宇宙』防衛省」、朝日新闻、2019年6月5日。

② 「日米、新ミサイル配備協議　米のINF条約離脱受け」、朝日新闻、2019年10月22日。

③ 「［スキャナー］北の瀬取り　監視網強化　東シナ海　日米など7か国」、读卖新闻、2019年7月14日。

谈”。[1] 在此背景下，日本未向联合国人权理事会提交对朝谴责决议案，《外交蓝皮书》也删去了对朝“最大限度施压”的表述。但朝鲜优先与美磋商，要求日本首先“清算历史罪行”，批评日本“对朝敌视政策丝毫没有变化”。[2] 日朝关系难以打开局面。

四、中日关系取得新发展

2019 年，以高层交往为引领，中日关系进一步改善，各种交流机制持续展开，务实合作取得新成果，地方及人文交流活跃，进展明显。

（一）高层交往增进政治互信

2019 年中日关系最重要的事件是 6 月份习主席赴日出席 G20 大阪峰会。5 月中旬，安倍会见杨洁篪时表示：“希望以习主席出席 G20 大阪峰会为契机，使回到正轨的日中关系进一步发展，构建日中新时代。”[3] 访日期间，习主席与安倍首相举行了会谈，达成“十点共识”。双方重申，应恪守四个政治文件确立的各项原则，践行中日互为合作伙伴、互不构成威胁的政治共识，本着化竞争为协调的精神，推动两国关系沿着正确轨道持续向前发展。双方认为，中日作为“永远的邻居”，有必要加强包括首脑在内的高层交往，增加政治互信。双方同意，聚焦共识，管控分歧，努力使中日关系取得新发展。“十点共识”不仅体现出双方构建契合新时代要求的中日关系的意愿，也成为两国增信

---

① “安倍称韩国单方面违约 要求遵守请求权协定”，共同社，2019 年 8 月 6 日。

② “独家：安倍考虑以‘两岛移交’作为领土问题解决方案”，共同社，2019 年 1 月 21 日。

③ “安倍称希望通过习近平主席访日构建新时代”，共同社，2019 年 5 月 17 日。

释疑、互利合作的重要指针。共识既明确了各自政治承诺，又指明未来合作方向；既强调高层引领，又重视民间友好交流；既着眼双边关系，又致力于共同应对全球性议题。日方还邀请习主席于2020年春天作为国宾正式访日，“把两国关系提升至下一个高度”。[①]

两国高层互动增进双方政治互信。4月中旬，李克强总理在会见来华的日本外相河野太郎时指出，双方应在四个政治文件确立的原则基础上，本着“以史为鉴、面向未来”的精神，推动两国关系长期健康稳定发展。河野表示，2018年日中两国总理成功实现互访，双边关系重回正轨，希望两国切实努力致力于全球性课题。[②] 10月下旬，国家副主席王岐山赴东京出席德仁天皇即位庆典，并对日本进行友好访问，分别会见了安倍首相、麻生副总理兼财务大臣。双方同意为实现2020年春天习主席访日积极营造良好氛围。11月初，李克强总理在泰国曼谷出席第22次东盟与中日韩领导人会议期间会见了安倍。

（二）经贸合作更趋密切

一是双边贸易。受美国发动对华贸易摩擦以及全球经济低迷等因素的影响，中日双边贸易额有所下降。据日本海关统计，2019年1－9月中日双边货物进出口额约为2200亿美元，同比下降约4%。[③] 截至9月，日本对华出口同比下降6.7%，虽已连续7个月下降，但中国仍是日本最大贸易伙伴。二是金融合作。4月中旬，中国银行日本“人民币清算行”在东京正式开业。6

① “安倍邀请习近平明年春季作为国宾访日”，共同社，2019年6月28日。

② 孙奕：“李克强会见出席第五次中日经济高层对话的日本政府官员”，新华网，2019年4月15日，http：//www.xinhuanet.com/politics/2019－04/15/c_1124370489.htm。（上网时间：2019年10月22日）

③ 「財務省貿易統計．月別2019年1月—9月」、财务省网站、http：//www.customs.go.jp/toukei/shinbun/happyou.htm。（上网时间：2019年11月12日）

月，中国首次指定日本的银行作为优惠境外人民币结算业务的“人民币清算行”。同月底，日本交易所集团（JPX）与上海证券交易所相互上市交易型开放式指数基金（ETF），使两国投资者可在对方国家进行投资，提升市场活跃度。另外，三井住友银行和三菱日联银行分别于2018年、2019年获得了以人民币计价投资中国债券和股票的人民币合格境外机构投资者（RQFII）的投资额授权。三是第三方市场合作。在4月举行的“中日高层经济论坛”上，双方确认推动落实第三方市场合作具体化，并就合作推进第三方市场的交通、能源与环境领域项目达成一致。5月，两国首次举办第三方市场基础设施开发合作司局级磋商，相互介绍当前各自提供援助的情况。

中日民间企业交流合作也取得新进展。1月初，中国恢复日本新潟产大米进口。7月，双方主要企业最高层在东京举行了“中日企业家和前高官对话会议”。丰田与比亚迪签署共同开发电动汽车协议，推进车载电池研发。在第二届“进博会”上，通过日本贸易振兴机构（JETRO）报名参展的日企有158家，①此外还有约200家中小企业自己报名参展。

（三）安全合作有进展，人文交流活跃

2019年中日安全合作呈现积极态势。2月，中日《海上搜寻救助协定》生效。4月下旬，日本海上幕僚长访华，随后海上自卫队军舰“凉月”号抵达青岛港，参加中国海军建军节庆祝活动，中断多年的两国军舰交流得以恢复。5月，中日举行新一轮军控与防扩散磋商，双方就《不扩散核武器条约》审议进程、《中导条约》、反导、外空、地区核问题等共同关心的问题深入

① “158家日企参展中国第二届进博会”，第一财经网，2019年11月1日，https://supplier.alibaba.com/content/detail/1179229.htm。（上网时间：2019年11月12日）

交换了看法。6月，中日防长举行会晤，双方就扩大防务交流达成一致，同意尽早就开设防务联络热线而加紧协调。作为两国军事互动的重要一环，10月初中国海军新型导弹驱逐舰“太原”号访日，尽管因台风取消阅舰仪式，但中国军舰时隔10年再次到访，仍引发日本民众热烈反响。

民间及人文交流呈现活跃态势，地方合作更趋务实。2018年安倍访华时，两国商定将2019年作为“中日青少年交流促进年”，双方同意在未来5年推进3万名青少年交流，让更多中学生通过修学旅行互访，培养两国民间友好基础。一年里，双方通过两国高中结为姊妹学校等举措，努力增进年轻一代的相互了解。2019年，日本仍是中国游客节假日海外出游的重要目的地。11月25日，中日高级别人文交流磋商机制首次会议在东京召开，习近平主席和日本首相安倍晋三分别致信祝贺，显示两国领导人对推动中日两国人文交流、促进民心相通的重视。习主席在贺信中指出，人文交流将为构建和发展契合新时代要求的中日关系提供人文支撑。[①]

地方合作有新进展。6月中旬，北京市委书记蔡奇访问日本东京都和长野县，就2020年东京奥运会和2022年北京冬奥会筹备状况相互交换信息。8月下旬，东京都知事小池百合子访问北京市，就两地有关科技、体育等领域交流合作签署了备忘录。

（四）日本仍有对华防范心理，国民感情有待改善

安全方面，新发布的“令和元年版”《防卫白皮书》仍指责中国过去30年安全政策决策过程缺乏透明度，实际军费开支远

① “习近平向中日高级别人文交流磋商机制首次会议致贺信”，新华网，2019年11月25日，http：//www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019－11/25/c_1125271273.htm。（上网时间：2019年11月26日）

超公开的数额，持续单方面改变南海现状等。[①] 4 月中旬，在日美“2+2 会议”上，日方渲染所谓“中国海洋活动”，要求美日加强磋商应对。日本还在多边首脑会谈中继续提出所谓南海问题，通过与美联合军演等影响南海合作进程。

经济方面，在美国施压背景下，日本实际将华为排除出政府与关键基础设施设备采购清单。安倍 3 月在参院预算委员会就参与中国“一带一路”构想方式表态，认为有必要满足财政健全性、开放性、透明性和经济性，意即并非全面赞同，而是有条件参与。另外，日本修改《外汇法》，限制外国企业特别是中企对日直接投资，反映了对中国的戒心。

国民感情方面，10 月发表的调查数据显示，中日民众对对方国家的总体印象虽持续改善，但两国关系发展的民意基础仍不牢固，国民之间的好感度有待提升。相较于中国公众对日印象好感度的大幅提升，日本对华持有较好或相对较好印象的比例仍维持在较低水平，仅为 15%。[②]

（审定：胡继平）

① 「令和元年版．防衛白書」、2019 年 9 月 27 日、防卫省网站、https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2019/pdf/R01010202.pdf。（上网时间：2019 年 11 月 15 日）

② 辛闻：“第十五届北京—东京论坛‘中日关系舆论调查’结果发布”，中国网，2019 年 10 月 24 日，http://news.china.com.cn/txt/2019-10/24/content_75336030.htm。（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

第七章 印度全面推进莫迪“2.0”议程*

2019 年 5 月，印度总理莫迪强势连任，开启“莫迪 2.0”，印度政府内外政策保持较强连续性。纵观全年，莫迪政府积极塑造于其有利的政治生态和国际环境，推进“印度教治国”和“领导性力量”的内外政策。不过，国内政治生态的变化及外部经济环境的恶化，使经济改革动能不足，经济形势低迷。此外，印度对华“两面下注”色彩更重。

一、全力推进“印度教治国”

2019 年第十七届人民院（议会下院）选举中，莫迪领导的印度人民党（下称“印人党”）大获全胜，席位数与得票率创“历史最佳”，为莫迪政府打造“印人党时代”的政治架构、强化“印度教特性”的意识形态、推进“印度教治国”的政治议程，打下坚实基础。

（一）印人党独大地位稳固

2019 年大选，莫迪所在的印人党豪取人民院 303 议席，[①] 打破 2014 年大选 282 席的本党历史最佳纪录，再次获得人民院过

---

* 本章撰稿人：楼春豪　王海霞　张书剑　王瑟　胡仕胜

① 根据印度宪法，印度人民院共有 545 个席位，其中 543 席由选举产生，另外 2 席由总统从英印混血儿任命产生。2019 年大选，由于泰米尔纳德邦的 Vellore 选区涉嫌大规模贿选情况，印度选举委员会取消该选区资格，故产生 542 席位。

半议席。印人党不仅重现2014年横扫北印度“印地语带”的情形，更在地方政党根深蒂固的西孟加拉邦、奥里萨邦取得历史性突破，势力范围从北部和西部沿海的传统票仓向东部延伸，得票率由31.3%提升到37.4%。[①] 有评论认为，这是“印度独立后首个顺利完成第一任期后再次胜选的非国大党政府，是1984年以来单一政党首次连续两届大选获得过半议席，标志着印度独立以来以国大党为中心的政治版图彻底瓦解”。[②]

与之相比，非印人党阵营表现普遍乏力。主要反对党国大党席位数虽从2014年44席的历史最低反弹至52席，但仍未达总席位数的10%，致使人民院反对派领导人职位再度空缺。国大党在与印人党正面交锋中全面溃败，与印人党直接竞争的192个选区中输掉176个选区，[③] 时任党主席拉胡尔·甘地甚至丢掉尼赫鲁－甘地家族在北方邦的传统票仓阿梅提选区，拉胡尔引咎辞去党主席。此外，原“第三势力”政党表现不佳。西孟加拉邦的草根国大党（TMC）与奥里萨邦的比朱人民党（BJD）无力单独应对印人党的冲击，席位数量均有所下降。此前高调与莫迪政府决裂、退出执政联盟的泰卢固之乡党（TDP）则在全国大选与安德拉邦选举中被该邦另一大地方政党“双杀”，失去与印人党叫板资本。

此外，印人党在经济实力、动员能力上占据压倒性优势。据印度非营利机构“民主改革协会”报告，2017—2018财年印度

① “Analysis: Highest - ever national vote share for the BJP”, *Hindu*, May 23, 2019, https: //www. thehindu. com/elections/lok - sabha - 2019/analysis - highest - ever - national - vote - share - for - the - bjp/article27218550. ece. （上网时间：2019年11月12日）

② 楼春豪：“莫迪第二任期的外交政策转向及前景”，《现代国际关系》，2019年第7期，第19页。

③ 陈金英：“2019年大选后印度政党政治的发展动向”，《当代世界》，2019年第10期，第74页。

前七大政党总收入约为139.79亿卢比（约1.95亿美元），其中印人党高达102.73亿卢比（约1.43亿美元），独占约73.5%。仅在“选举债券”的筹资渠道上，2018年印人党便获得2.1亿卢比的资助（约290万美元），占当年全部“选举债券”的95%。[①] 充足的资金使得印人党能够轻松地在印度的“选举产业”中占据垄断地位。据印度《经济时报》报道，印人党在选举期间共租用20架直升机和12架公务机，其主要对手国大党仅有10架直升机与4架公务机。[②] 国大党甚至向媒体抱怨印人党包下全国所有的直升机与公务机业务，令国大党“无机可用”。广告投入上，选举期间印人党在“脸书”和“谷歌”上分别投入4230万（约58.86万美元）和1.7亿卢比（约236.57万美元）用于竞选广告，远高于第二名国大党的1460万（约20.23万美元）和2710万（约37.71万美元）。[③] 组织动员方面，印人党利用母体组织“国民志愿团”（RSS）遍布全国的基层组织，在微观层面将政治动员“落实到人”，确保将宣传材料挨家挨户地送到每一个选民手中。在莫迪参选的瓦拉纳西选区，印人党投入2万名志愿者负责和选民建立直接联系，发动受益于莫迪政府福利

① “In 2019, Is BJP Riding a Modi Wave or a Money Wave?”, *The Wire*, May 6, 2019, https://thewire.in/politics/bjp-modi-political-funding-money.（上网时间：2019年11月12日）

② “Plane truth: BJP ahead in 2019’s campaign airpower”, *Economic Times*, Apr. 3, 2019, https://m.economictimes.com/industry/transportation/airlines-/-aviation/plane-truth-bjp-ahead-in-2019s-campaign-airpower/articleshow/68697231.cms.（上网时间：2019年11月12日）

③ “BJP top spender on political ads on digital platforms”, *Economic Times*, May 16, 2019, https://m.economictimes.com/news/elections/lok-sabha/india/bjp-top-spender-on-political-ads-on-digital-platforms/articleshow/69351792.cms.（上网时间：2019年11月12日）

计划的家庭前来为印人党投票。[①] 除投入密集的人力外，印人党还在宣传资源的分配中“精准动员”。据《商业标准报》报道，拉贾斯坦邦的志愿者按照对印人党的支持程度将选民从高往低分为 ABCD 四类，将宣传工作重点放在摇摆不定的 C 类选民，从而实现选举资源的优化配置。[②]

（二）推进印度教民族主义政策

在空前的政治优势下，莫迪政府并未致力于借助经济改革提振经济，而是高举“印度教特性”（Hindutva）[③] 的意识形态大旗，着力落实取消印控克什米尔“特殊地位”、重建阿约提亚罗摩庙和统一民法三大目标，致力于以多元融合的印度教民族主义替代多元并存的世俗主义，重塑国家认同。

2019 年 8 月 5 日，莫迪政府通过总统令废除印度宪法第 370 条，取消印控克什米尔在宪法中的“特殊地位”，并将原印控克什米尔地区划分为“查谟和克什米尔”与“拉达克”两个联邦属地。内政部长阿米特·沙阿在议会演讲中宣称此举有利于克什米尔地区发展与国家整合，承诺将出台系列惠民举措促进该地区

---

① “BJP leaves no stone unturned to ensure big win for Modi in Varanasi”, *Economic Times*, May 3, 2019, https: //economictimes. indiatimes. com/news/elections/lok – sabha/uttar – pradesh/bjp – leaves – no – stone – unturned – to – ensure – big – win – for – modi – in – varanasi/articleshow/69154566. cms.（上网时间：2019 年 11 月 12 日）

② “RSS devises strategy for higher, pro – BJP turnout in Rajasthan”, *Business Standard*, May 4, 2019, https: //www. business – standard. com/article/news – ians/rss – devises – strategy – for – higher – pro – bjp – turnout – in – rajasthan – 119050400592_1. html.（上网时间：2019 年 11 月 12 日）

③ 印度教特性（Hindutva）是印度教民族主义的一种表现形式，最初由印度思想家萨瓦卡（Savarkar）于 1923 年提出，认为印度是共同地理、种族联系和共同文化结合起来的政治共同体，是“印度教、印地语、印度斯坦”（Hindu, Hindi, Hindustan）的结合。

发展。[①] 废除宪法 370 条及其附属条款后，非克什米尔居民可在克什米尔购买土地，为外来人口大规模迁入提供便利。由于担心印人党及其母体组织“国民志愿团”或借机鼓动印度教徒大规模迁入，改变印控克什米尔穆斯林占多数的人口结构，当地克什米尔人强烈抗议政府决定。为防止发生大规模骚乱，莫迪政府向印控克什米尔地区增派 3.8 万名军警，切断当地的全部通讯网络，并提前将当地政党领导人软禁在家。在政府高压下，印控克什米尔虽表面平静但暗流涌动，而且印单方面改变克什米尔现状的行为已严重激化印巴矛盾，导致地区安全局势明显趋恶。

2019 年 11 月 9 日，印度最高法院裁定北方邦阿约提亚原巴布里清真寺遗址将移交给修建印度教罗摩庙的信托机构，同时拨出另一处土地用于建造清真寺。巴布里清真寺建于 1528 年，据说是建在印度教罗摩庙遗址之上。印人党正是借助 20 世纪八九十年代由其发起的“推倒清真寺、重建罗摩庙”运动而崛起于印度政坛。在印人党煽动下，1992 年 12 月 6 日，大量激进印度教徒拆毁巴布里清真寺，引发印度全境持续数年的教派骚乱，造成数千人丧命。舆论普遍担心，此次最高法院为印人党重建罗摩庙提供法理支持，或再度激化印度教徒与穆斯林之间的矛盾，加剧国内教派冲突风险。

二、多措并举应对经济寒冬

2019 年，印度经济困境凸显，经济增长放缓、多个指标不

---

① “Full text of Amit Shah’s speech in parliament, laying out classic RSS/BJP view on Kashmir”, June 29, 2019, https://theprint.in/india/full-text-of-amit-shahs-first-speech-as-home-minister-in-lok-sabha-on-28-june/256034/.（上网时间：2019 年 11 月 12 日）

容乐观。莫迪第二任期多举措提振印经济、应对经济寒冬，但由于诸多因素掣肘，经济状况短期难有实质性改善。

（一）经济形势不容乐观

印度经济增长明显放缓，4—6 月增速仅为 5%，为 6 年来最低。[①] 国内外机构纷纷下调增长预期。国际货币基金组织将印度 2019 年经济增长预期由此前的 7.3% 下调至 6.1%。世界银行将 2019—2020 财年经济增长预期由 7.5% 下调至 6%，亚洲发展银行下调至 6.5%，印度央行下调至 6.1%，国际信用评级机构穆迪下调至 5.8%。[②] 国际信用评级机构惠誉印度分公司首席经济学家苏尼尔·辛哈表示，受消费者需求疲软和制造业增长放缓影响，印度经济下滑可能持续 2—3 年。11 月，国际信用评级机构穆迪将印度主权信用评级展望由“稳定”下调至“负面”。[③]

其他经济指标也不容乐观。一是“三驾马车”动力不足。项目投资陡降。4—6 月新宣布项目投资额为 15 年来最低，环比下降 81%，同比下降 87%。[④] 消费需求疲软。4—6 月，占 GDP 比重过半的私人消费支出仅增长 3.1%，创 18 个季度以来最低

① “GDP Growth Down to 6 - year Low in Q1 of 2019 - 20 Financial Year”, *Hindu*, August 30, 2019, https: //www. thehindu. com/business/Economy/indias - gdp - growth - slows - to - 5 - in - april - june/article29301252. ece.（上网时间：2019 年 9 月 29 日）

② “ IMF Lowers Growth Estimate to 6.1% ”, *Economic times*, October 16, 2019, https: //economictimes. indiatimes. com/news/economy/indicators/imf - revises - indias - growth - projection - to - 6 - 1 - per - cent - in - 2019/articleshow/71600157. cms.（上网时间：2019 年 11 月 11 日）

③ “Why Moody's cut India's outlook to negative; what it means”, *Times of India*, Nov. 8, 2019, https: //timesofindia. indiatimes. com/business/india - business/why - moodys - has - lowered - indias - outlook - to - negative - things - to - know/articleshow/71966836. cms.（上网时间：2019 年 11 月 10 日）

④ “Fresh investments plunge to a 15 - year low”, *Mint*, Jul. 2, 2019, https: //www. livemint. com/news/india/new - investment - plunges - to - a - 15 - year - low - 1561976363936. html.（上网时间：2019 年 9 月 29 日）

增速。乘用车销量连续数月下滑，8 月汽车交付量同比下降 41%。[①] 房地产库存由正常状况下的 8—11 个月消耗完延长至 42 个月才能消耗完。[②] 商品出口减少。6 月出口同比下降9.7%，为 2016 年 1 月以来最大单月同比降幅。[③] 二是工业增速放缓。6 月、7 月的工业生产指数同比增速为 1.2% 和 4.3%，远低于 2018 年同期的 7% 和 6.5%。[④] 印度制造业采购经理人指数（PMI）由 7 月的 52.2 降至 8 月的 51.4，创 2018 年 5 月以来最低。[⑤] 三是外资大量撤出、卢比急剧贬值。继 7 月抛售 19.3 亿美元股票后，外国机构投资者 8 月再度抛售 21.9 亿美元股票。[⑥] 印卢比 8 月贬值3.65%，为 6 年来最高。四是失业率攀升。2017—2018 财年，

---

① "India's Economy Slows, Stalling a Once Thriving Manufacturing Sector", *Time*, https://time.com/5678169/india-economy-manufacturing/.（上网时间：2019 年 19 月 29 日）

② "Unsold houses at all-time high of 12.76 lakhs in India's top 30 cities", *Business Today*, Jun. 12, 2019, https://www.businesstoday.in/sectors/infra/unsold-houses-at-all-time-high-of-1276-lakhs-in-india-top-30-cities/story/355558.html.（上网时间：2019 年 9 月 29 日）

③ "India's exports fall 9.7% to $25 billion in June as key sectors fare poorly", *Business Standard*, Jul. 16, 2019, https://www.business-standard.com/article/economy-policy/india-s-exports-fall-9-7-to-25-billion-in-june-as-key-sectors-fare-poorly-119071501484_1.html.（上网时间：2019 年 11 月 11 日）

④ "After weak GDP numbers, IIP grows 4.3% in July against 1.2% in June", *Business Stardard*, Sept 13, 2019, https://www.business-standard.com/article/economy-policy/after-weak-gdp-numbers-iip-grows-4-3-in-july-against-1-3-in-june-119091201402_1.html.（上网时间：2019 年 9 月 29 日）

⑤ "August PMI manufacturing activity slows to 15-month low", *Economic Times*, Sep. 3, 2019, https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/indicators/india-manufacturing-growth-at-15-month-low-in-august-pmi/articleshow/70942848.cms.（上网时间：2019 年 9 月 29 日）

⑥ "FIIs dump $2.19 billion Indian shares in worst sell-off in 10 months", *Mint*, Aug. 29, 2019, https://www.livemint.com/market/stock-market-news/fiis-dump-2-19-billion-indian-shares-in-worst-sell-off-in-10-months-1567100596733.html.（上网时间：2019 年 11 月 12 日）

失业率达45年来最高的6.1%。[①] 印度“经济监测中心”称，2019年10月失业率达8.5%。[②]

（二）政府多举措提振经济

一是推出基础设施建设计划。财政部长西塔拉曼9月宣布政府未来5年投资100万亿卢比（约1.4万亿美元）用于基础设施建设，[③] 以拉动经济增长并创造就业。政府还将继续推进智慧城市建设和“清洁印度”项目。二是央行多次降息促增长。2019年来，印度央行先后5次降息，将银行利率由6.75%下调至5.4%，将基准回购利率由6.5%下调至5.15%，累计下调135个基点。[④] 三是出台大幅减税政策。印财政部9月宣布国内企业所得税率由30%降至25%左右，2019年10月1日后成立的制造业企业初始所得税率降至约17%。[⑤] 四是借表层改革安抚投资者。政府对单品牌零售业、采矿业等领域外国直接投资政策进行相对宽松的微调；计划将44部劳动法精简为4部，其中《工资法》已获议会通过；推动议会通过《破产和清算法》（2019），完善2016版有关规定；针对银行坏账问题，推动国有银行合并，

---

① “India's unemployment rate hit four - decade high of 6.1% in 2017 - 18, says NSSO survey”, *Business today*, Jan. 31, 2019, https://www.businesstoday.in/current/economy - politics/india - unemployment - rate - hits - four - decade - high - of - 6 - pct - in - 2017 - says - nsso - survey/story/315420.html.（上网时间：2019年11月11日）

② “India's unemployment rate has hit 3 - year high, shows CMIE data”, *The Hindu*, Nov. 2, 2019, https://www.thehindu.com/business/Economy/india - unemployment - rate - 3 - year - high - cmie - data/article29855098.ece.（上网时间：2019年11月11日）

③ “印度5年内将在基建领域投资100万亿卢比”，新华网，2019年9月8日，http://www.xinhuanet.com/world/2019 - 09/08/c_1124974023.htm。（上网时间：2019年11月11日）

④ Reserve Bank of India, “Database on Indian Economy”, https://dbie.rbi.org.in/DBIE/dbie.rbi? site = home.（上网时间：2019年11月10日）

⑤ “印度宣布降低企业所得税率以刺激经济”，新华网，2019年9月20日，http://www.xinhuanet.com/world/2019 - 09/20/c_1125020596.htm。（上网时间：2019年11月11日）

并于2019年8月将10家国有银行合并重组为4家；继续推进国企私有化，减少政府在部分企业持股比例。

（三）提振经济面临诸多掣肘

一是难以推进深度改革。印人党执政地位稳固，“经济改革”政治红利有所下降，缺乏足够动力推动深度经济改革，且由于经济增长全面放缓，莫迪政府难以承受改革阵痛，政府倾向于“头疼医头、脚疼医脚”，无意推进劳动力、土地等结构性改革。此外，“国民志愿团”对莫迪赢得大选功不可没，该组织倾向于保护国内中小产业者和农民利益、反对激进自由化改革，莫迪政府需顾及其政策主张。莫迪政府11月退出区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）谈判进程即缘于此。二是财政压力限制政府政策空间。印度本财年财政赤字目标为3.3%，但上半财年（4—9月）财政赤字额已占全年赤字目标额的93%。[①] 国际信用评级机构惠誉指出，由于印度政府9月大幅削减企业税率，本财年财政赤字将占GDP的3.7%。[②] 财赤压力限制政府通过大规模基建增加就业、促进经济增长的能力，其100万亿卢比基础设施发展计划能否落实存疑。三是经济增长全面放缓，单一刺激经济政策难以奏效。印度经济基本盘受冲击，多个经济指标均不乐观，消费、投资和商品出口增长放缓，商业信心低迷，影子银行危机使经济运行雪上加霜。在此背景下，单个政策和改革已难以

① “Fiscal deficit hits 93% of budget estimate at 6.52 trillion till Sept - end”, *Mint*, Oct. 31, 2019, https://www.livemint.com/news/india/fiscal-deficit-hits-93-of-budget-estimate-at-rs-6-52-trillion-till-sept-end-11572526967720.html.（上网时间：2019年11月10日）

② “India’s fiscal deficit seen jumping to 3.7% this year after stimulus to economy: Fitch”, *The Print*, September 26, 2019, https://theprint.in/economy/indias-fiscal-deficit-seen-jumping-to-3-7-this-year-after-stimulus-to-economy-fitch/297222/.（上网时间：2019年11月10日）

迅速改变现状，政府缺乏有效方式“破局”。如金融业坏账问题导致货币政策传导机制受阻，使得央行多次降息却难以有效拉动经济增长；政府减税政策则因商业信心低迷大打折扣并推高财赤压力。此外，缺少经济学家的莫迪团队也限制了政府出台“组合拳”救市的能力。莫迪第一任期内多名知名经济学家先后离职，导致部分重要经济治理岗位缺少经济学家班底，政府救市能力受损。

三、多方打造外交领导力

（一）完善“印太构想”总体设计

理念上，首次提出“均衡印太”（balanced Indo - Pacific）。2019年9月9日，印度外长苏杰生于新加坡发表演讲提出“开放、包容、均衡的印太”,[①] 系印度对“印太”概念的最新补充。苏杰生并未就“均衡”做出明确解释，但从莫迪对“印太构想”的阐释来看，印度倡导的“均衡印太”旨在寻求在不同战略力量之间保持“均衡”，以体现其“多头结盟”的外交战略思想。苏杰生在俄罗斯瓦尔代俱乐部演讲时称，“现在是多极时代，须抛弃冷战思维”。[②]

机制上，建立相关落实机构，积极参与四边机制。印外交部

---

① “India looks at open, balanced Indo - Pacific region: S Jaishankar”, September 9, 2019, https: //economictimes. indiatimes. com/news/politics - and - nation/india - looks - at - open - balanced - indo - pacific - region - s - jaishankar/articleshow/71048400. cms? from = mdr. （上网时间：2019年10月25日）

② “‘Get over Cold War mindset’: S Jaishankar on whether Indo - Pacific is to counter China”, August 28, 2019, https: //www. dnaindia. com/india/report - get - over - cold - war - mindset - s - jaishankar - on - whether - indo - pacific - is - to - counter - china - 2785475.（上网时间：2019年10月25日）

于2019年4月新设“印太司”，专责环印度洋联盟、东盟、美日印澳四边机制事务。[①] 此外，印将美日印澳四边机制作为推进“印太构想”的重要平台，积极参加年内的3次四边机制对话，9月26日在联合国大会期间还举行首次部长级对话。不过，对此次部长级对话，印罕见地未发表任何声明，体现其对四边机制“升格”的矛盾心态。

布局上，提出以“同心圆”模式推进“印太构想”。印度“印太构想”强调“东盟中心”，但始终将印度洋作为“印太构想”的核心区域，并据此提出“同心圆”理念。[②] 9月3日，苏杰生参加在马尔代夫举行的第四届印度洋大会时提出“印太构想”的“同心圆”理念，即：最内核是本土海上基础设施、本国岛屿、与近邻的互联互通；其次是最邻近的岛国；再次是基于文化和历史联系的印度洋共同体；最后是太平洋。[③] 在该理念指引下，印度将面向东盟的“东向行动”、面向海湾的“西线连接”及针对中亚的“联通中亚”都纳入此框架之内。如，与中亚、阿富汗举行首次印度—中亚外长对话；将与吉尔吉斯斯坦关系提升为战略伙伴关系；与沙特建立“战略伙伴关系理事会”；参加东亚峰会和印度—东盟论坛时提出“印太海洋倡议”，将海上安全、海洋资源可持续利用、防灾减灾作为重要内容。[④]

---

① Indrani Bagchi, “In a Show of Intent, External Affairs Ministry Set Up Indo - Pacific Wing,” *Times of India*, April 15, 2019.

② 对于印度的海洋安全战略来说，“同心圆”概念并非新事物，但莫迪政府从印太框架下重申“同心圆”理念，尚属首次。

③ “Keynote Speech by External Affairs Minister at Indian Ocean Conference in Maldives”, September 3, 2019, https://www.mea.gov.in/Speeches - Statements.htm? dtl/31915/Keynote_Speech_by_External_Affairs_Minister_at_Indian_Ocean_Conference_in_Maldives_September_03_2019.（上网时间：2019年10月25日）

④ Dipanjan Roy Chaudhury, “PM Modi Proposes Indo - Pacific Ocean Initiative”, *Economic Times*, November 4, 2019.

（二）积极运筹基于议题的大国合作

深化与美战略合作。2019 年，美印围绕伊朗、阿富汗、经贸乃至克什米尔问题的分歧有所显现，但双方都重视彼此合作的战略意义。美国在国防部《印太战略报告》、国务院《自由开放的印太：推进共同愿景》中都强调印度对其“印太战略”的重要作用，[①] 印度也将对美关系作为最重要关系之一，对与美分歧议题保持低调、克制，9 月莫迪访美对特朗普极尽溢美之词。战略层面，重视美印国防外交“2 +2”对话、美日印澳四边机制、美日印三边机制等，互联互通、反恐、海上安全等领域是重点。[②] 发展层面，3 月 29 日美印签署《关于全球发展三边合作指导原则声明的第一修正案》，携手向伙伴国提供能力建设援助。[③] 军事层面，年内举行美日印第 23 届“马拉巴尔”演习、美印首次三军联合演习。

推动对俄合作至新高度。2019 年 9 月 4—5 日，莫迪出访俄罗斯海参崴参加第 20 届印俄年度峰会，并作为主宾参加第五届远东经济论坛。双方发表《通过信任与伙伴关系，实现合作新高度》的联合声明，重申“致力于在亚洲和太平洋地区构建公平、不可分裂的安全架构，就更大的欧亚空间和印度洋、太平洋

---

① U. S. Department of Defense, *Indo - Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019, p. 34; U. S. Department of State, A Free and Open Indo - Pacific: Advancing a Shared Vision, November 4, 2019, p. 9.

② “India - Australia - Japan - United States Consultations”, November 4, 2019, https: //mea. gov. in/press - releases. htm? dtl/32006/IndiaAustraliaJapanUnited + States + Consultations. （上网时间：2019 年 11 月 4 日）

③ “India and United States Renew Triangular Development Cooperation in Asia and Africa”, March 29, 2019, https: //www. mea. gov. in/bilateral - documents. htm? dtl/31189/India_and_United_States_Renew_Triangular_Development_Cooperation_in_Asia_and_Africa. （上网时间：2019 年 11 月 4 日）

地区的一体化与发展倡议，加强互补性磋商”。[①] 两国签署军工、经贸、能源、基建、执法、投资等领域15项政府间合作协定和35项商业合作协定。印总理莫迪还提出“远东行动”（Act Far East）政策，宣布给俄罗斯远东地区提供10亿美元信贷，系印度首次给某个国家的特定地区提供信贷。[②] 此外，印俄于年内举行了第二次联合三军演习、第二轮印俄战略经济对话。

以法德为重点推进对欧外交。莫迪8月22—26日出访法国参加印法峰会及七国集团（G7）峰会，与法国就能源、太空、气候变化、海上安全、网络等领域达成合作共识，邀请法国向印度的信息融合中心——印度洋地区（IFC－IOR）派驻联络官，加强印太海域态势感知合作。[③] 双方还签署《关于网络安全和数字技术的路线图》，就网络安全、数字治理、人工智能、建立数字伙伴关系等提出合作路径。[④] 此外，德国总理默克尔10月31日—11月1日访问印度，参加第五轮政府间磋商，双方发表题为《致力于可持续增长和可信赖国际秩序的战略伙伴关系》联

---

① “India – Russia Joint Statement during visit of Prime Minister to Vladivostok”, September 4, 2019, https://www.mea.gov.in/bilateral – documents.htm? dtl/31795/India__Russia_Joint_Statement_during_visit_of_Prime_Minister_to_Vladivostok.（上网时间：2019年11月4日）

② “Translation of Prime Minister's speech in Plenary Session of 5th Eastern Economic Forum”, September 5, 2019, https://www.mea.gov.in/Speeches – Statements.htm? dtl/31798/Translation_of_Prime_Ministers_speech_in_Plenary_Session_of_5th_Eastern_Economic_Forum_September_05_2019.（上网时间：2019年11月4日）

③ “India – France Joint Statement on Visit of Prime Minister to France”, August 23, 2019, https://www.mea.gov.in/bilateral – documents.htm? dtl/31755/IndiaFrance _ Joint _ Statement_on_Visit_of_Prime_Minister_to_France_2223_August_2019.（上网时间：2019年10月25日）

④ “Indo – French Roadmap on Cybersecurity and Digital Technology”, August 22, 2019, https://www.mea.gov.in/bilateral – documents.htm? dtl/31757/IndoFrench_Roadmap_on_Cybersecurity_and_Digital_Technology_August_22_2019.（上网时间：2019年10月25日）

合声明，签署外交磋商、战略项目合作、人工智能、海洋微塑料、航空航天等领域22个合作文件。

夯实与日本的务实合作。印日领导人在G20、G7、远东经济论坛等多个场合举行会晤，重申实现共同印太愿景的共识，印方多次强调与日本商签《物资劳务相互提供协定》意愿。[①] 全年，印、日举行两轮外长战略对话、一轮网络对话、首次太空对话及年度防长会晤，而年底举行的首脑峰会和国防外交“2+2”对话是双边关系“年度峰值”。

（三）以“邻国优先”谋求主导周边

加强对巴基斯坦的孤立、打压。2019年印巴关系持续紧张，莫迪政府奉行强硬的对巴政策：2月印控克什米尔遭遇严重恐袭，印军以“剿恐”为由对巴实施罕见越境空袭，系1971年第三次印巴战争以来印空军首次深入巴北部领空；印政府8月5日废除宪法370条款、取消印控克什米尔特殊地位，个别军政高官威胁倘若巴“挑起战事”，印将大规模军事报复，并将巴“四分五裂”；将巴停止“支恐”作为印巴和谈前提条件，在国际上给巴基斯坦扣上“支恐”帽子，在成功将“穆罕默德军”头目马苏德列入联合国1267委员会制裁名单后，力推将巴列入“金融行动特别工作组”“黑名单”，推动国际社会签署《关于国际恐怖主义的全面公约》等。此外，印抬升“环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议”（BIMSTEC，下称“环孟倡议”）、冷落南亚区域合作联盟（SAARC），欲将巴基斯坦排除在地区一体化之外。

谋求主导其他南亚邻国。莫迪连选连任后邀请“环孟倡议”及吉尔吉斯斯坦、毛里求斯领导人出席就职典礼。莫迪将马尔代

---

① “Japan – India Summit Meeting”, September 5, 2019, https://www.mofa.go.jp/s_sa/sw/in/page3e_001100.html.（上网时间：2019年10月25日）

夫作为第二任期首个外访国，与马签署《共享白色航运信息的技术协定》、启动“沿岸监视雷达系统”、筹建反恐反暴去极端化联合工作组，将马纳入印对外战略轨道。马尔代夫则多次强调“印度第一”政策。[①] 2019 年 8 月 17—18 日，莫迪出访不丹，签署水力发电、航天、通信等领域的 10 个合作文件，深度参与不丹第 12 个五年计划（2018—2022 年）的落实。2019 年 10 月初，孟加拉国总理哈西娜出访印度并作为主宾参加印度经济峰会，除经贸合作外，强调建立“更紧密的海上安全伙伴关系”，签署《在孟加拉建立海岸监视雷达系统的谅解备忘录》。[②]

（四）努力提升在多边舞台中的地位

积极参加相关国际组织或多边舞台。印度在 G20 峰会期间同时参加中印俄、美日印三边对话；与巴西、德国、日本举行外长会，就联合国安理会改革发表联合媒体声明；参加上海合作组织各层级会议、伊斯兰合作组织外长理事会，对发展与伊斯兰国家关系有所助益；参加 G20 峰会期间金砖国家领导人非正式会晤，呼吁金砖国家就国际经济体系改革、油气以低价位可持续供应、反恐等加强合作。11 月，印度在第十一届金砖峰会上还与其他各国领导人进行双边会谈。此外，2019 年 4 月 2 日，法国、德国倡议成立“多边主义联盟”，印度积极参加，并借此宣扬其倡议的“国际太阳能联盟”和“灾害恢复基础设施”，加强对全

① “India – Maldives Joint Statement during the State Visit of Prime Minister to Maldives”, June 8, 2019, https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/31418/IndiaMaldives_Joint_Statement_during_the_State_Visit_of_Prime_Minister_to_Maldives.（上网时间：2019 年 10 月 25 日）

② “India – Bangladesh Joint Statement during Official Visit of Prime Minister of Bangladesh to India”, October 5, 2019, https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/31911/IndiaBangladesh_Joint_Statement_during_Official_Visit_of_Prime_Minister_of_Bangladesh_to_India.（上网时间：2019 年 10 月 25 日）

球治理的影响力。① 11 月 12 日，印外长苏杰生在“巴黎和平论坛”上就全球网络治理发表演讲，呼吁全球采取双多边协调行动，防止恐怖主义和极端主义在数字领域坐大。

四、积极形塑“安全守望者”角色

莫迪及其所在印人党高度重视国家安全，在竞选纲领中明确提出要推进国防现代化、军事装备本土化，严打恐怖主义和左翼极端势力。连任后，莫迪政府践行承诺，在军事改革、军力建设和内部维稳方面积极进取，意图塑造强国、强军、强势领导三位一体的安全形象。

（一）军改措施逐步落实

强化顶层设计。2019 年 8 月 15 日，莫迪在独立日演讲中宣布为更好地统筹三军事务、提高协同作战能力，拟增设国防参谋长一职。② 早在 2001 年，时任内政部长阿德瓦尼领导的部长小组就曾向政府提议增设该职务，但一直未能落实。莫迪此举被视为军改“重大突破”，印度陆军退役中将巴提亚（V. Bhatia）称

---

① “EAM's Statement on Ministerial Meeting on the Alliance for Multilateralism – Building the Network and Presenting Results”, September 27, 2019, https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/31873/EAMs_statement_on_Ministerial_meeting_on_the_Alliance_for_multilateralism_Building_the_network_and_presenting_results.（上网时间：2019 年 10 月 25 日）

② “Indian PM Modi announces chief of defense staff post to improve military integration”, *Reuters*, August 15th 2019, https://www.reuters.com/article/us-india-independenceday/indian-pm-modi-announces-chief-of-defense-staff-post-to-improve-military-integration-idUSKCN1V50E5.（上网时间：2019 年 10 月 21 日）

“莫迪政府将争论近20年的建议付诸实践，彰显军改决心”。[①]

加速陆军改革。2019年2月，印陆军向国防部提交陆军总部改革方案。3月，国防部决定先行落实其中部分改革举措，包括将20%的总部军官（约229名）调至前线战斗岗位、增设主抓战略规划的副参谋长职位、成立新的信息战部门等。[②] 8月，国防部将改革范围由陆军总部扩大至部分作战部队，宣布未来4—5年内重组部分步兵师为“一体化战斗群”，提高部队机动性和灵活度。陆军将首先重组部署于印巴边境的第九军和部署于中印边境的第十七山地打击军，作为“一体化战斗群”的先行试点。[③]

发力新兴领域。2019年5月，印宣布设立国防网络局，负责制定网络战长期发展战略、抵御网络攻击，首任负责人为海军少将莫希特·古普塔（Mohit Gupta）。[④] 同月，印设立特种作战局，负责整合三军特种作战力量、选拔培训特种作战人员、制定

---

① “Biggest Military Reform: PM Modi announces setting up of Chief of Defence Staff post; here's what experts say about CDS”, *Financial Express*, August 15th 2019, https://www.financialexpress.com/defence/biggest-military-reform-pm-modi-announces-setting-up-of-chief-of-defence-staff-post-heres-what-expert-say-about-cds/1676404/.（上网时间：2019年10月21日）

② “Army to put more combat-worthy officers from HQ at forward units”, *Indian Express*, March 8th, https://indianexpress.com/article/india/army-to-put-more-combat-worthy-officers-from-hq-at-forward-units-pulwama-attack-5616597/.（上网时间：2019年10月23日）

③ “Integrated Battle Groups on Pakistan, China borders soon”, *The Economic Times*, September 10th, https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/integrated-battle-groups-on-pakistan-china-borders-soon/articleshow/71057789.cms.（上网时间：2019年10月23日）

④ “India to have Defence Cyber Agency in May; Rear Admiral Mohit to be its first chief”, *India Today*, April 30th, https://www.indiatoday.in/india/story/india-defence-cyber-agency-may-rear-admiral-mohit-1513381-2019-04-30.（上网时间：2019年10月23日）

特种作战计划等。[①] 6月，组建国防空间局，负责整合三军太空战资源、提升太空战水平、跟踪相关国家太空动向。此外，印新设国防空间研究局，专职负责太空武器和技术研发。[②]

（二）军力建设稳步推进

根据7月颁布的新财年正式预算案，2019—2020财年国防预算达4.31万亿卢比（约623亿美元），同比上涨6.6%，占财年总开支的15.47%。[③] 其中用于装备采购和研发的资本性开支为1.03万亿卢比，同比上涨10%。[④]

加速推进军备采购。陆军方面，印向美购入7.24万支SIG-716突击步枪，取代老旧的“英萨斯”步枪；计划增购464辆T-90坦克，加强在印巴边界的装甲军力。海军方面，印与俄达成新的核潜艇租借协议，[⑤] 其第二艘“鲉鱼级”柴电潜艇“卡汉德里”号年内服役；计划向美购入24架“海鹰”反潜直升机和10架P-8I反潜机。空军方面，印与以色列签署协议购入两套

---

① “India gets new Special Ops Division that can cripple targets miles inside enemy territory”, May 15th 2019, *The Print*, https://theprint.in/defence/india-gets-new-special-ops-division-that-can-cripple-targets-miles-inside-enemy-territory/235786/（上网时间：2019年10月23日）

② “Defence Space Research Agency: Modi govt approves new body to develop space warfare weapon systems”, *India Today*, June 11th 2019, https://www.indiatoday.in/india/story/defence-space-research-agency-modi-govt-approves-new-body-to-develop-space-warfare-weapon-systems-1546951-2019-06-11.（上网时间：2019年10月23日）

③ “Modest rise in Indian military spending likely, modernization on hold”, *Reuters*, https://www.reuters.com/article/us-india-economy-budget-defence/modest-rise-in-indian-military-spending-likely-modernization-on-hold-idUSKCN1TY1EU, July 3rd 2019.（上网时间：2019年10月24日）

④ Laxman Kumar Behera, “India's Defence Budget 2019-20”, https://idsa.in/issuebrief/indias-defence-budget-2019-20-lkbehera-080719.（上网时间：2019年10月24日）

⑤ 印度耗资30亿美元租借俄“阿库拉-1”级核动力潜艇，自2025年起租借期10年。印度目前向俄租借的“查克拉”号核动力潜艇将于2022年到期。

“费尔康”空中预警系统和54架“哈洛普”攻击型无人机，向美购入的“阿帕奇”武装直升机、“支奴干”运输直升机亦已逐渐交付使用。[①] 此外，空军还计划向俄增购21架米格-29战斗机。

借联合生产推动军备本土化。印鼓励国际军火巨头到印投资设厂，通过联合生产承接国外先进技术和管理经验，助力“印度制造”。2019年1月，韩国三星重工“金刚”自行火炮生产线正式在印投产，莫迪亲自出席竣工仪式并与韩方讨论两国军工产业合作方案。3月，印俄合资的AK-203自动步枪制造厂正式揭牌。根据协议，该厂计划生产75万支步枪，且产品将分阶段本土化，最终实现“100%印度制造”。[②]

（三）内部维稳维持高压

莫迪连任后继续对恐怖主义和极端势力实行“零容忍”政策，严厉打击印控克什米尔地区武装分子、左翼极端武装和东北部分离势力，确保国内安全局势总体稳定。截至10月23日，印国内各类武装袭击事件共造成129名平民、126名安全部队人员和298名武装分子死亡，较2018年同期明显下降。[③]

印控克什米尔地区安全形势紧张。2月14日，印中央后备

---

① 2015年，印度向美购入22架“阿帕奇”武装直升机和15架“支奴干”运输直升机。2019年2月，首批4架“支奴干”运输直升机运抵印度。9月，首批“阿帕奇”武装直升机正式在伯坦果德空军基地服役。

② “India - Russia AK - 203 JV will be fully indigenised in 3 years”, *Times of India*, March 7th 2019, https://timesofindia.indiatimes.com/india/india-russia-ak-203-jv-will-be-fully-indigenised-in-3-years/articleshow/68295707.cms.（上网时间：2019年10月24日）

③ “Datasheet - India Yearly Fatalities”, *South Asia Terrorism Portal*, October 23rd 2019, https://www.satp.org/datasheet-terrorist-attack/fatalities/india.（上网时间：2019年10月25日）

警察部队（CRPF）[①] 车队遭自杀式爆炸袭击，造成至少44名警察死亡，系1989年以来该地区规模最大、死亡人数最多的武装袭击事件。5月，印宣布击毙本土武装"伊斯兰捍卫者组织"[②]领导人扎基尔·穆萨（Zakir Musa），引发大规模示威抗议。[③] 但在印8月宣布取消该地区自治地位并实行军管和戒严后，该地区武装冲突次数显著下降。8—10月，该地区平均每月仅有9人在武装冲突中死亡，较1—7月下降约72.7%。[④]

打击左翼极端武装和东北部地区分离势力成效显著。左翼极端武装方面，武装分子数量已由2017年的6000人降至2019年9月的3722人，活动区域由106个县缩减至90个，核心活动区域跌至10个左右。[⑤] 东北部分离势力方面，截至10月23日，印东北部各类暴力事件共造成31人死亡，同比下降38%。[⑥] 6月，印与缅甸联合举行代号"黎明行动"的军事行动，拔除隐藏在印

---

① 该部队系印度内政部下属准军事力量，长期在印控克什米尔地区执行维稳反恐任务。

② 该组织（Ansar Ghazwat - ul - Hind）曾宣誓效忠"基地"组织，被视为"基地"组织在印控克什米尔地区的分支，且与"伊斯兰国"亦有联系。

③ "Violent Protests Erupt in Kashmir After Indian Forces Kill Militant", *New York Times*, May 24th 2019, https://www.nytimes.com/2019/05/24/world/asia/kashmir - militant - protests.html.（上网时间：2019年10月25日）

④ "Datasheet - India Yearly Fatalities", *South Asia Terrorism Portal*, October 23rd 2019, https://www.satp.org/datasheet - terrorist - attack/fatalities/india.（上网时间：2019年10月25日）

⑤ "Centre to tackle Naxals, speed up development in LWE affected areas", *ANI*, October 24th 2019, https://www.aninews.in/news/national/general - news/centre - to - tackle - naxals - speed - up - development - in - lwe - affected - areas20191024195822/.（上网时间：2019年10月25日）

⑥ "Datasheet - India Yearly Fatalities", South Asia Terrorism Portal, October 23rd 2019, https://www.satp.org/datasheet - terrorist - attack/fatalities/india.（上网时间：2019年10月25日）

缅边境的多个分离组织据点，逮捕至少 72 名分离分子。① 在印政府持续打击下，阿萨姆联合解放阵线 - 独立派（ULFA - I）等分离组织日益萎缩。

五、对华政策“两面下注”

2019 年，印度延续对华合作与竞争并存的政策，一方面确保对华关系趋稳向好，特别是精心安排中印领导人第二次非正式会晤，为双边关系“举旗定向”；另一方面在诸多议题上对华示强，导致双边关系时有起伏。

（一）维持对华关系总体稳定

一是突出高层引领。2019 年，印总理莫迪与习近平主席在上海合作组织、G20 峰会、金砖国家合作机制等多个平台会晤，保持较高会晤频率，确保双边关系基本稳定。10 月 11—12 日，中印领导人第二次非正式会晤在印南部城市金奈举行，两国领导人就全球治理、地区互动、双边关系、治国理政等议题深入交流，就深层次战略沟通、各领域互利合作、文明间交流互鉴达成务实成果，如决定设立高级别经贸对话机制、探讨建立制造业伙伴关系等。中印外交部门均发布会晤成果，除地区互联互通、反恐等个别地方措辞不同之外，两国声明内容总体一致。② 有学者

---

① “Indian, Myanmar armies nabbed 72 NE ultras in joint operations”, *Assam Tribute*, June 16th 2019, http://www.assamtribune.com/scripts/detailsnew.asp?id=jun1719/at061.（上网时间：2019 年 10 月 25 日）

② 中国外交部：“中印领导人第二次非正式会晤取得丰硕成果”，2019 年 10 月 13 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/xzxzt/xzxzt_698554/zxxxydlmngfg_698556/t1707475.shtml; Ministry of External Affairs, “2nd India - China Informal Summit”, October 12, 2019, https://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/31938/2nd+IndiaChina+Informal+Summit。（上网时间：2019 年 10 月 25 日）

评价此次会晤达成五大亮点，即：推进非正式高层会晤机制化，给中印关系“把舵定向”；将中印关系置于发展合作的轨道上，以发展合作对冲双边分歧；共同探索两国在共邻地区的合作共存模式，防止因“秩序之争”而陷入螺旋上升的“安全困境”；运用东方智慧，引领全球治理走出当前低效甚至失序的局面；补齐双边关系短板，促进两国关系多领域发展。①

二是推进各层级、各领域良性互动。包括但不限于反恐联合工作组会议、高级别人文交流机制、媒体高峰论坛、教育领域联合工作组会议、药品监管会议、中俄印外长会等。8 月苏杰生访华，双方签署《印度外交部和中国外交部关于落实 2020 年双边关系合作议定书的行动计划》等 5 个合作文件。② 印中在 7 月和 10 月召开两次印中边境事务磋商和协调工作机制会议，维护边境地区和平安宁。

三是努力管控分歧。印对中方最终同意将“穆罕默德军”头目马苏德列入联合国 1267 委员会制裁名单表示感谢；8 月初单方面改变克什米尔地区现状引发中方抗议，印外长苏杰生访华时向中方解释立场，强调“三不”方针，即不产生新的主权声索、不改变印巴停火线、不改变印中边界实际控制线。③

（二）在诸多议题上对华示强

一是边界问题上态度趋强。根据《查谟—克什米尔重组

① 胡仕胜：“中印领导人第二次非正式会晤五大亮点评析”，中国现代国际关系研究院，2019 年 10 月 14 日。

② “List of MoUs signed during visit of External Affairs Minister to China”, August 12, 2019, https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/31725/List_of_MoUs_signed_during_visit_of_External_Affairs_Minister_to_China.（上网时间：2019 年 11 月 11 日）

③ “王毅就克什米尔问题表明立场”，新华社，2019 年 8 月 12 日。

法》，组建拉达克联邦直辖区，将部分中国领土划入印度行政管辖范围，挑战中国主权权益；以“国家安全顾问日程繁忙”为由，临时取消计划中的中印边界问题特别代表会晤；持续加强边境地区军事设施和能力建设，特别是在第二次领导人非正式会晤前后，在班公湖地区与中方对峙、在拉达克地区和“阿鲁纳恰尔邦”（即我“藏南”地区）举行大规模军演。

二是将对华贸易逆差“政治化”。虽然中方一再展示解决中印贸易失衡问题的意愿，两国领导人也达成了更加均衡经贸关系的共识，但印舆论仍将经贸逆差问题“政治化”，一些团体甚至举行“抵制中国货”示威。印外长苏杰生公开指责中国采取“保护主义政策”，称印产品遭遇“不公平的市场准入标准”，导致两国贸易逆差逐渐加大。[①] 11 月初，印度基于国内原因单方面退出 RCEP 谈判，其国内舆论却归罪于中方。原定 11 月 13 日起在新德里举行的第八届印中商业论坛因中方与会者未获得签证而推迟。

三是对中巴合作“指手画脚”。8 月印巴关系因克什米尔问题紧张以来，中方支持巴基斯坦在联合国安理会就“印巴问题”进行磋商，反对印方单方面修改国内法律和行政区划挑战中国主权权益，引起印方强烈不满。印外交部批评中方干涉其内政，且倒打一耙称“所谓的非法的中巴经济走廊改变了巴占克什米尔地区现状”，欲将矛盾焦点转移至巴控克什米尔及中巴

① “RCEP: Jaishankar Says India Concerned Over ‘Enormous’ Trade Deficit with China”, September 9, 2019, https: //economictimes. indiatimes. com/news/economy/foreign-trade/rcep-jaishankar-says-india-concerned-over-enormous-trade-deficit-with-china/articleshow/71051623. cms? from=mdr.（上网时间：2019 年 11 月 11 日）

经济走廊。①

（审定：张力）

① “Official Spokesperson's Response to a Query on Reference to Jammu & Kashmir in Joint Statement Issued after Visit of Chinese Foreign Minister to Pakistan”, September 10, 2019, https://mea.gov.in/response-to-queries.htm? dtl/31810/Official_Spokespersons_response_to_a_query_on_reference_to_Jammu_amp_Kashmir_in_Joint_Statement_issued_after_visit_of_Chinese_Foreign_Minister_to_Pakistan. “Official Spokesperson's Response to a Query Regarding a Reference Made by Chinese Foreign Minister to Jammu & Kashmir and Ladakh in His Address at the UNGA”, September 28, 2019, https://www.mea.gov.in/response-to-queries.htm? dtl/31881/Official_Spokespersons_response_to_a_query_regarding_a_reference_made_by_Chinese_Foreign_Minister_to_Jammu_amp_Kashmir_and_Ladakh_in_his_address_at_the_UNGA.（上网时间：2019年11月11日）

第三篇
地区格局与战略走势

第八章 东北亚在对峙较量中摸索出路*

2019年，东北亚地区相对稳定，但矛盾各方仍维持对立状态，潜藏危机升级风险。美朝在朝核问题上基本维持对话姿态，但未有实质性进展。日韩因历史问题而矛盾不断升级，牵动美国的东亚同盟体系。中国在维护地区稳定、推动地区合作上发挥了积极作用。

一、半岛无核化进程消极僵持

2019年，朝鲜未进行核试验与远程导弹试验，相关各方关系保持总体稳定；但朝美固有分歧仍存，谈判未取得任何实质进展；朝鲜频繁试射中短程导弹，半岛无核化进程消极僵持。

（一）延续对话谈判基本局面

2019年初以来，半岛局势整体稳定，和平对话基调得以延续。1月1日，朝鲜最高领导人金正恩委员长发表了内容充实、立场积极的新年贺词：一是提出“高举自力更生旗帜，打开社会主义建设新的前进道路”总体口号，强调自立经济建设。二是高度评价2018年朝韩关系取得的巨大进展，呼吁全面扩大双方交流，“从根源上消除北南之间的军事敌对关系，使朝鲜半岛变为永久、巩固的和平区”。三是对美“喊话”促谈，宣布“不

---

* 本章撰稿人：袁冲 刘天聪 王付东 陈向阳 王洁

再生产核武器，也不进行核试验，不使用和不扩散核武器”，称只要美采取“可信赖的措施”和“相应的实践行动”回应朝方努力，两国关系就将取得更大进展，已做好与美总统会谈准备。但同时亦强硬表示，若美“不履行诺言”，“错误地判断朝方耐心”，继续走制裁施压道路，朝也将“不得不为维护国家主权与最高利益，为争取半岛和平与稳定而探索新的道路”。[①] 与此同时，金正恩还向特朗普发去亲笔信。朝鲜的新年贺词获各方积极评价。特朗普 1 月 1 日在社交媒体发文称，“我也翘首期盼与深谙朝鲜经济巨大潜力的金委员长会面”，次日又在白宫内阁会议上公开金正恩的亲笔信并表示“我们已建立起良好关系，可能再度会晤”。[②] 韩统一部发言人亦评价称，朝鲜的新年贺词“释放出朝方将继续致力于半岛完全无核化，构建持久和平机制和深化韩朝关系的信号”。[③]

1 月 17 日至 19 日，朝鲜劳动党中央委员会副委员长金英哲率团访美，面见特朗普并与美国务卿蓬佩奥举行高级别会谈，“双方就无核化和第二次朝美首脑会谈事宜交换了意见”。[④] 2 月 27 日至 28 日，特朗普与金正恩在越南首都河内举行第二次美朝首脑会谈。会谈起初气氛良好，“河内宣言”大有呼之欲出之势，但进入实际对话后双方才发现期待过高，朝鲜提出的以放弃“宁边 + α”换取美缓和部分制裁的交易方案与美方“大交易”（big deal）思路存在差距，最终峰会无果而终。尽管如此，美朝关系与无核化谈判并未彻底破局，双方态度仍比较积极，均表示

① “金正恩同志发表 2019 年新年贺词”，朝中社平壤 2019 年 1 月 1 日电。

② “金正恩致函特朗普 朝美首脑互动或促对话”，韩联社华盛顿 2019 年 1 月 2 日电。

③ “韩统一部积极评价金正恩新年贺词”，韩联社首尔 2019 年 1 月 1 日电。

④ “朝鲜高官金英哲结束访美之旅启程赴京”，韩联社华盛顿 2019 年 1 月 19 日电。

期待进一步对话。①

第二次“金特会”后，美国对朝核问题的热情下降，朝鲜亦将主要精力转向国内经济。一方面，美朝各不做实质让步、坚持既定立场；另一方面，双方高层又释放希望再谈的信息，维持对话气氛。半岛安全形势保持总体稳定，但无核化谈判进程再度停滞。

6 月 20 日至 21 日，习近平总书记对朝鲜进行国事访问。这是中国党和国家最高领导人时隔 14 年再次访朝，也是党的十八大以来习近平总书记首次访朝。此访继往开来、意义深远，为积极有效推动半岛无核化、建立半岛和平体制注入新动力。特朗普为谋取政治效果、出噱头，在 6 月底访韩期间，于 6 月 30 日在板门店举行了第三次“金特会”，同时进行了首次美朝韩三方领导人会晤。此次会晤系美朝临时起意，会谈时间短暂，双方原则性商定重启对话，将“指定代表进行一揽子协商”，仍未达成任何实质性成果。②

板门店会晤后，美朝无核化工作磋商始终未能重启，谈判再次陷入拖延。9 月上旬，特朗普免去博尔顿的国家安全事务助理职务，朝鲜外务省第一副相崔善姬、美国局局长权正根及直接负责对美谈判的巡回大使金明吉先后对外发表谈话，提议举行朝美工作磋商，双方接触再次启动。10 月 5 日，朝外务省巡回大使金明吉、美国务院对朝特别代表比根分别率团在瑞典斯德哥尔摩举行朝美无核化工作磋商，会谈最终未能达成任何成果，双方亦未透露具体内容。朝强硬宣布“会谈破裂”，谴责美“一意孤

---

① “详讯：特朗普强调朝鲜弃核美国才能放宽制裁”，韩联社河内 2019 年 2 月 28 日电。

② “详讯：特朗普称近期将组建工作组与朝磋商”，韩联社首尔 2019 年 6 月 30 日电。

行、固执己见”“没有改善朝美关系的政治意志”“没有任何打算和担保”“荒唐地空谈坚持磋商的重要性”、企图将朝美对话“恶意利用于国内政治日程”。但朝仍保留对话窗口，称“朝美对话的命运完全取决于美国的态度，其期限到年底为止”。美则积极评价磋商意义，称美“带来了创意”，提出了数条“可全面推进新加坡峰会《联合声明》中每项共识”的新构想，“与朝方进行了很好的讨论”，但也承认“双方不可能一天就克服半岛 70 年的战争和敌对关系”。美朝谈判气氛消极维持。

（二）朝美无核化根本分歧长期难解

由于朝美互信不足，加之特朗普政府缺乏实质性推动朝核问题解决的政治紧迫感，2019 年初以来，朝美在无核化方式、程序上的根本分歧始终无法弥合。

朝鲜立场一贯，认为半岛无核化应把重点放在构筑信任先行，本着建立和平机制和同时行动的原则，从易到难、循序渐进。即半岛无核化仍应坚持以往的分阶段、同步走原则，强调用“小交易”方式首先走出第一步，以朝部分弃核换取美解除部分制裁及提供初步安全保障，不断积累互信，逐步推进无核化进程。美国政策与立场则相对混乱、僵硬。一方面，特朗普政府内部就解决朝核问题始终未形成一致思路；另一方面，特朗普政府利用朝鲜及朝核问题，维持不进不退、总体稳定的半岛形势与美朝关系最符合其政治利益。美与朝谈判的基本立场是坚持朝鲜须实现“最终、完全、可验证的无核化”（FFVD），在此之前应当维持国际制裁和安全压力，实质上是要求“一揽子”解决核问题，拒绝分阶段方式解决。

第二次“金特会”无果而终，凸显朝美在无核化、特别是在解除制裁方面的根本分歧，使两国意识到难以在短期内弥合分歧进而达成协议。会后，两国均调整策略，在维持对话总体气氛

的基础上转向僵硬、保守、回归现实。4 月 11 日，特朗普在会见到访的韩国总统文在寅时表示，美将继续维持对朝制裁，“若条件成熟”可重启金刚山观光与开城工业园区，但当前还“为时过早”。[①] 4 月 13 日，金正恩在第 14 届最高人民会议第一次会议上发表施政演说，宣布朝鲜不急于为解除制裁而谈判，“对只想单方面强加自己要求的美式对话不接受，也不感兴趣”，如美“固执现在的政治算法，那么解决问题的前景渺茫，而且十分危险”。[②] 4 月 24 日至 26 日，金正恩首次访问俄罗斯，在海参崴与普京举行首脑会谈，金正恩在会谈中表示，“朝鲜需要安全保障和主权保障才能弃核”。[③]

朝美核心立场始终对立。10 月 5 日，美朝在瑞典的工作磋商无果而终。核心分歧仍在于安全保障和放松制裁问题。朝宣称“半岛完全无核化只有在威胁我们安全和发展的所有障碍被完全扫清时才可能实现”，“在美采取实质措施、彻底而不可逆地撤销威胁我国安全、阻碍朝鲜人民生存权和发展权的对朝敌视政策之前，朝方无意再进行像此次一样恶心的磋商”。[④]

瑞典工作磋商后，朝鲜软硬兼施连续对外喊话，促美降低价码，美国则半谈半拖，半岛僵局持续。10 月 24 日，朝外务省顾问金桂冠发表谈话，一方面强调朝美领导人关系亲密友好，另一方面谴责“华盛顿政界和美政府对朝决策者仍固守冷战思维，

① “特朗普：目前重启开城工业园区为时过早”，韩联社华盛顿 2019 年 4 月 11 日电。

② “金正恩同志在第十四届最高人民会议第一次会议上发表施政演说”，朝中社平壤 2019 年 4 月 13 日电。

③ “金正恩 26 日晚返回朝鲜 朝中社称普京接受其访朝邀请”，中国新闻网，http：//www.chinanews.com/gj/2019/04－26/8820702.shtml。（上网时间：2019 年 4 月 26 日）

④ “朝鲜称在美国放弃敌视政策前无意再对话”，韩联社首尔 2019 年 10 月 6 日电。

一味敌视朝鲜”，敦促美“年底前做出明智抉择”。[①] 10 月 25 日，朝宣布将在金刚山新建国际旅游文化区，通知韩统一部和现代集团在约定日期拆走其此前建造的设施，并拒绝与韩官员当面讨论相关事宜，要求仅以换文方式进行商谈。[②] 同日，朝国务委员会第一副委员长、最高人民会议常委会委员长崔龙海在阿塞拜疆出席不结盟运动首脑会议时发表讲话称，半岛局势正处于重大关口，只有美撤回敌视朝鲜政策、韩积极走民族互助道路，无核化才能真正取得进展。[③] 11 月 6 日，朝外务省巡回大使权正根发表谈话谴责美韩近期举行的空军联合训练，称美此举是“给渐渐熄灭的朝美对话之火种泼冷水”，威胁“朝鲜的耐心在逼近极限，绝不会坐视美国冒险的军事动向”。[④] 至 11 月中旬，朝美对话仍未重启。

（三）朝鲜频繁射导，半岛安全形势隐藏风险

2019 年 5 月以来，朝连续进行中短程导弹（含远程火箭炮）发射试验，至 11 月中旬，已试射 11 次短程导弹（含远程火箭炮）和 1 次“北极星 -3”潜射中程弹道导弹。

5 月 4 日、5 月 9 日、7 月 25 日和 8 月 6 日，朝鲜 4 次试射 KN -23 短程弹道导弹。从外形和射程判断，该弹或系俄制“伊斯坎德尔”导弹的朝鲜版，采用陆基机动发射方式，弹道高度约 50 千米，射程约 600 千米。7 月 26 日，朝中社公开前一日该弹试射照片，披露导弹采用了末端机动的滑翔跳跃型弹道。韩媒

---

① “朝鲜外务省顾问敦促美国年底前做明智选择”，韩联社首尔 2019 年 10 月 24 日电。

② “朝鲜通知韩方约定日期拆走旅游设施”，韩联社首尔 2019 年 10 月 25 日电。

③ “崔龙海强调朝鲜政府将一贯坚持不结盟运动的纯洁性和理念，尽到作为成员国的责任和作用”，朝中社平壤 2019 年 10 月 29 日电。

④ “朝鲜外务省巡回大使警告：朝鲜的耐心在逼近极限”，朝中社平壤 2019 年 11 月 6 日电。

透露，韩军亦确认朝此次试射的导弹在下降段进行水平滑翔后，进行了二次爬高。这是朝鲜首次公开其掌握该技术，大大提升了其短程导弹的抗拦截能力，目前韩军及驻韩美军的反导系统对此基本束手无策，该型短程导弹将成为朝短程投射体系中具有重要战略意义的“撒手锏”。

8 月 10 日、16 日，朝连续两次试射新型战术导弹。从朝公布的照片看，该弹外形酷似美制“陆军战术导弹系统”(ATACMS)，采用陆基机动发射、一车两弹，两次发射分别飞行了 330 千米、270 千米，弹道高度 48 千米、30 千米，外界认为该弹技术尚未完全成熟。未来定型服役后，该弹或承担对 300 千米左右范围内高价值目标的短距打击任务。

10 月 2 日，朝鲜在日本海元山湾近海通过水下平台、以高角度方式成功试射新型“北极星 -3”中程潜射弹道导弹。据韩联合参谋本部消息，此次试射该弹最大飞行高度约 910 千米，飞行距离约 450 千米。[①] 若折算为正常弹道，该弹射程将接近 2000 千米。韩军事专家称，“北极星 -3”采用与“北极星 -1”“北极星 -2”完全不同的全新设计，其最终实际射程或达 5000 千米。若此，该弹将把日韩及关岛、甚至夏威夷纳入打击范围，成为未来朝战略导弹部队的核心战力。

除弹道导弹外，朝 7 月至 10 月还进行了 5 次、两个型号的大口径火箭炮发射试验，其飞行距离 220—400 千米不等。两型火箭炮分别采用四联装和六联装方式，以车载发射。其中 10 月 31 日的试验是两发连射，金正恩再次亲临现场指导。朝中社报道称该弹“连续射击系统的完整性得到验证，超大型火箭炮武

---

① “详讯：朝鲜称‘北极星 -3’号潜射导弹试射成功”，韩联社首尔 2019 年 10 月 3 日电。

器系统的突袭将能够以超强力打击把敌军的集体目标或指定目标区化为焦土”。[①]

朝2019年试射的导弹（火箭炮）全部为固体推进、机动发射，反应快、生存力强、精度高、拦截难度大。其密集进行中短程导弹（火箭炮）发射试验的意图一是“以固换液”，尽早实现域内打击能力更新换代，确保对韩可信威慑，加强自保能力；二是通过“走边缘”对美施压，促美尽快与其重启无核化谈判，达成“小交易”；三是形式与态度上对美韩联合军演予以强硬回应。但美对朝连续射导反应迟钝、敷衍，特朗普多次表示朝试射短程导弹“不违反美朝领导人会谈协议”。

二、地区有关国家间矛盾加剧

2019年，日韩矛盾、美韩摩擦不断升级，美日韩三边合作受阻，东北亚地区国家间关系出现新一轮调整。特朗普政府对外政策中突出的单边主义色彩及美对东亚政策的调整是导致局势变化的重要因素。

（一）日韩矛盾不断升级，两国关系持续僵冷

日韩矛盾从历史问题扩展到经贸、安全领域，矛盾全面升级，两国关系陷入1965年建交以来的最差局面。日韩矛盾导火索起自两国在“慰安妇”和强征劳工赔偿等历史问题上的纠葛。此前日韩在“慰安妇”协议上的龃龉已令两国关系变冷。2015年，朴槿惠政府与日本仓促达成“慰安妇”协议，引发韩国内民众强烈反弹。2017年，文在寅宣布“慰安妇”协议违反宪法

① “朝鲜国防科学院成功进行超大型火箭炮试射”，朝中社平壤2019年11月1日电。

和政治程序，不具有法律效力。2018 年 11 月，韩国政府解散依据“慰安妇”协议设立的“和解与治愈基金会”，事实上废除了该协议，令安倍在该问题上的外交政绩荡然无存。日本对此强烈不满。

强制征用劳工赔偿问题进一步激化了日韩矛盾。2018 年 10 月起，韩国大法院（最高法院）及高等法院相继做出数起日企需赔偿二战时期强征韩国劳工的裁定。韩国司法机关认为，虽然 1965 年日韩建交时签订的《日韩请求权协定》导致原告对拖欠工资的索赔权消失，但原告有权针对日本“强征行为造成的伤害”要求赔偿。日本政府坚持认为这一问题已在《日韩请求权协定》中得到解决，拒绝执行韩国法院的判决。2019 年，韩国法院扣押相关日企资产并准备强制执行拍卖，日本政府强烈抗议。据统计，目前正在起诉日本企业的韩国劳工有 900 多人，还有其他领域的潜在索赔数额巨大，日本政府非常担心此案影响本国企业的利益。

在历史问题催生下，日韩摩擦不断升级。2018 年底和 2019 年初，日韩“火控雷达照射”纷争凸显两国关系裂痕，日韩关系年初就有了不好的开端。

日韩矛盾不断集聚，最终上升到经济领域。2019 年 7 月 1 日，日本宣布对向韩国出口的氟聚酰亚胺等三种关键的半导体材料加强出口管制。日本这三种材料产量占全球的 70%—90%，一旦断供，将对占据韩国经济半壁江山的半导体产业造成沉重打击。8 月 2 日，日本决定将韩国移出贸易“白名单”国家，取消对韩出口管理上的优惠措施，对韩出口管制领域从之前的三种关键物资上升为全部重要物资。2004 年，韩国被日列入“白名单”，是该名单上 27 个国家中唯一的亚洲国家，彰显日韩关系密切。对于“白名单”国家，日本对 1120 种战略物资中的 857

种“非敏感物资”实行三年一度的一揽子出口许可优惠，不需个别审核；对普通贸易物品等非战略物资不适用“总体管制”条款（即对可能转化为军事用途的物资进行禁运的条款）。此番，日首次从“白名单”中剔除国家，韩国将不能享受上述857项非敏感战略物资的出口许可优惠，由三年一度的一揽子许可（只需一周审查时间）改为每半年一次的单项物资的个别许可（审核期限长达90日）；日向韩出口普通贸易物品也将适用“总体管制”措施。[①] 据此，日对韩出口除食品和木材外，其他所有产品只要被认为有可能转为军用，均须获得经产省批准，日可随时禁止对韩全行业的出口。

上述措施对韩国关键产业构成重大威胁，韩国政府宣布采取坚决反制措施，国内反日情绪高涨，舆论普遍认为日韩关系陷入“史上最差”的境地。日本对韩发动“贸易战”是报复韩国政府在“慰安妇”、强制征用劳工赔偿等问题上的政策，是双方此前一系列摩擦不断升级的结果。安倍在解释对韩贸易管制的理由时明确称，“鉴于韩国曾经明确违反两国政府之间签订的《请求权协定》，这让我们不由怀疑，韩国是不是也没有切实遵守贸易管理的相关规定”。[②]

日韩摩擦进一步上升到军事领域，美日韩三边军事安全合作受挫。8月22日，韩国宣布将不再与日本续签《军事情报保护协定》，协定将在2019年11月下旬到期，若日本在此之前撤销对韩出口管制，韩国会考虑重新签署该协定。该协定签订于

① “日韩贸易升级，白名单相互除名”，https：//www. oritentaldaily. com. cn/news/international/2019/08/02/30077。（上网时间：2019年8月8日）

② “安倍：韩国应切实遵守对朝制裁规定”，《中央日报》中文网，2019年7月8日，https：//chinese. joins. com/gb/article. aspx？art_id＝190975。（上网时间：2019年8月1日）

2016年11月，旨在共享日韩之间关于朝鲜及地区的敏感军事情报，成为深化美日韩三边安全合作的重要基石。协定濒临中止，标志着美日韩三边军事合作遭受挫折。韩此举引发美日不满。美呼吁日韩继续推进双边和多边安全合作。美国国务卿蓬佩奥称，已与韩国外交部长通电话传达了美方不满，并要求其“尽快与日本缓和紧张关系”。11月，美军参谋长联席会议主席、印度—太平洋司令部司令、防长、副防长等人相继访韩，施压韩国要求续签韩日情报保护协定。日本政府也向韩国政府提出抗议，称日韩合作及美日韩三方合作对地区安全非常重要，韩中止协定会损害日本对于朝核威胁的快速反应能力。

8月25日，韩国军方在日韩争议岛屿独岛（日本称“竹岛”）附近进行军演，首次出动7600吨级“世宗大王号”宙斯盾舰和陆军特种部队。双方矛盾持续激化，短期内难以找到可以妥协的折中方案。

（二）美韩分歧加大，同盟出现裂痕

围绕军费分摊问题，美韩分歧难以弥合，矛盾激化。特朗普上台后多次对韩国施压，要求提高军费分摊，甚至将驻韩美军的去留作为与韩国谈判的筹码，导致美韩同盟裂痕扩大。2月，韩美历经10轮会谈艰难达成2019年度的军费分摊协议，韩国负担额由前一年的约合8.48亿美元提升至9.2亿美元。美国对此并不满意，仍不断要求韩国大幅提升分担比例。8月9日，特朗普在白宫表示，他从来没有喜欢过美韩军演，原因就是不愿意美国为此掏钱。特朗普政府计划让韩国政府每年为驻韩美军支付的费用由2019年的10亿美元猛增至50亿美元，[①] 远远超过韩方的心

① “美国要韩国分摊50亿美元驻军费”，新华网，2019年7月31日，http://www.xinhuanet.com/mil/2019-07/31/c_1210222956.htm。（上网时间：2019年11月10日）

理预期，双方在军费分担问题上争执不下。为表达不满，韩国加速推进将26个驻韩美军基地搬至平泽基地并收回其原来用地的进程。美韩21世纪初已就这些基地的搬迁达成协议，但双方在原用地的环境污染净化费上仍存分歧，导致搬迁止步不前。

美韩在同盟定性和走向问题上出现分歧。随着朝鲜半岛形势趋缓和朝鲜威胁下降，韩国军事上对美依赖相对减弱，美国在军费和贸易问题上施压增加了韩国“被抛弃”的危机意识，韩更加追求半岛事务主导权，大力加强自主国防建设。1月，韩国国防部发表《2019—2023年国防计划》，2019年度韩国军事预算增加8.2%，是2008年以来的最大增幅，成为全球第10大军费开支国。未来5年，韩国将支出军费270.7万亿韩元（约2400亿美元），年均增长7.5%，远超近10年平均水平（4.9%）。[①] 文在寅政府重新推动了此前保守政府中止的战时作战指挥权移交问题。2019年8月举行的美韩联合军演，首次由韩军将领担任总指挥、美军将领充任副指挥，检验韩军将领在掌握作战指挥权时是否具备相应的“初始作战能力”，为日后战时指挥权移交做准备。

美国对朝政策改变，使日韩担忧在对朝问题上被“边缘化”。2019年，朝鲜进行短程导弹、火箭炮及潜射导弹等试射多达10余次，但美国表态克制。日韩认为，美国忽视了盟友的切身安全担忧。美国还在未与日韩充分沟通的情况下，缩减了美韩联合军演的频度和规模。朝鲜也将外交重心转向对美外交，对韩变得冷淡，南北交流处于停滞状态。这些加剧了韩国在半岛事务中被“边缘化”的焦虑心理。

---

① “韩国国防部公布2019年至2023年支出计划”，新华网，2019年1月12日，http：//www.xinhuanet.com/mil/2019－01/12/c_1210036637.htm。（上网时间：2019年2月1日）

美国在日韩矛盾中“拉偏架”引发韩国不满。在美国的东亚同盟体系中，美日在遏制中国、打造“印太战略”方面具有共同利益。日本对韩国采取贸易限制措施后，韩国希望美国进行调停。但美国态度消极，反而趁机在军费分担问题上“狮子大开口”，令韩国非常失望。在韩国决定不再延长日韩《军事情报保护协定》并在独岛进行军演后，美国务卿、国防部长、美军参联会主席等高官均表示“失望”和“强烈反对”，要求韩方撤回决定。美国务院批评韩国军演“不利于问题的解决”,① 美国政府官员决定不出席 9 月 4 日至 6 日举行的“首尔安全对话”，美国驻韩大使哈里斯接连取消了原定参加的韩国退役军人会和韩国对外经济政策研究院的相关活动。针对美方不满，韩国强硬回应，指出“即使是在美韩同盟关系面前，韩国国家利益仍高于一切”。②

三、中国的地区“稳定者”作用日益凸显

（一）习主席访朝，引领中朝关系发展方向

2019 年恰逢中朝建交 70 周年，两国领导人实现了互访。1 月 7 日至 10 日，金正恩委员长对中国进行第四次访问。6 月 20 日至 21 日，习近平主席对朝鲜进行国事访问。这是党的十八大以来中国最高领导人的首次访朝，也是习主席对金正恩四次访华的回访。金正恩以最高规格接待习主席，携夫人李雪主亲赴机场接送，在平壤顺安机场和锦绣山太阳宫广场举行两次欢迎仪式，

---

① “美国罕见批评韩国独岛军演”，环球网，2019 年 8 月 28 日，http://world.huanqiu.com/article/2019-08/15374406.html。（上网日期：2019 年 11 月 1 日）

② “韩青瓦台强调国家利益高于韩美同盟”，韩联社，2019 年 8 月 29 日，https://cn.yna.co.kr/view/ACK20190829005200881。（上网时间：2019 年 10 月 10 日）

动员25万群众夹道欢迎，举办规模盛大的国宴招待会和精彩纷呈的文艺演出，邀请习主席参观劳动党中央本部并接受所有劳动党中央政治局委员和候补委员的致敬。访朝前后，习主席在朝鲜媒体首次发表外国领导人署名文章，与金正恩举行闭门会谈，并拜谒中朝友谊塔。

习主席此次访朝成果丰硕：

一是加强了战略沟通和务实合作，为中朝关系发展注入新动力。两国领导人一致同意进一步密切高层互访、加强战略沟通，并对未来中朝关系发展进行了具体规划，一致同意以纪念中朝建交70周年为契机，拓展务实合作，深化友好交流。开展农业、旅游、教育、卫生、体育、媒体、青年、地方等领域交流合作。朝鲜《劳动新闻》社论称，习主席的历史性访问，将在中朝友好历史上写下不可磨灭的新篇章。①

二是缓解了朝弃核顾虑，坚定朝贯彻落实以经济发展为中心的新战略路线的信心。习主席表示，中方愿为朝方解决自身合理安全和发展关切提供力所能及的帮助。金正恩则表示，习主席访朝，是对朝鲜党、政府和人民的巨大鼓舞和政治支持，朝鲜愿学习中国经验做法，全力贯彻落实新战略路线。

三是成功推动美朝会谈，开创地区和平稳定新局面。习主席强调，中方支持推进半岛问题政治解决进程，并愿为解决问题创造条件。6月29日，习主席在日本大阪二十国集团峰会的间隙，向特朗普介绍了访朝成果。中联部部长宋涛强调，习主席在半岛和平对话关键时期访朝，对于推动半岛问题政治解决进程、维护

① “热烈欢迎兄弟般的中国人民友好使节”，[朝鲜]《劳动新闻》，2019年6月20日01版。

半岛和平稳定发挥了重要作用。[①] 韩国青瓦台认为，习主席访朝为半岛无核化谈判的重启与半岛永久和平稳定做出巨大的贡献。[②]

在中朝两国领导人引领下，两国交流对话迈上了新台阶。在两国国庆及中朝建交70周年之际，两国领导人互致贺电。朝鲜劳动党中央政治局委员兼国际部部长李洙墉、中国国务委员兼外交部长王毅等进行了互访。两国还围绕建交70周年，在文化、教育、体育、科技、民生领域开展丰富多彩的交流活动，夯实中朝友好往来的民众基础。2019年，中国赴朝游客预计将达到20万人次。[③]

（二）中国主持召开中日韩会议，维护地区合作势头

随着中美、日韩经贸摩擦同时加剧，中国在中日韩合作20周年之际，积极发挥主办国作用，推进深化中日韩合作，开辟地区合作新格局。2019年8月21日，中国在北京举办3年以来的首次中日韩外长会，推动三方就加强科技人文交流合作、争取年内完成区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）谈判、推动中日韩自贸区谈判、高质量共建“一带一路”达成重要共识，并发表了“中日韩 + X”概念文件。12月下旬，中国还将举办第八次中日韩领导人会议，争取早期收获，并发布《中日韩未来十年展望》，引领未来10年的三国合作方向。

---

① “谱写中朝友谊新篇，维护半岛和平稳定——习近平总书记对朝鲜进行国事访问成果丰硕影响深远”，《人民日报》，2019年6月22日03版。

② “中国国家主席时隔14年访朝，韩期待无核化协商的重启”，韩联社，2019年6月17日，https://www.yna.co.kr/view/AKR20190617166600504。（上网时间：2019年11月6日）。

③ “中朝旅游合作方兴未艾”，新华网，2019年6月19日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-06/19/c_1124643739.htm。（上网时间：2019年11月6日）

中日韩是东亚前三大经济体，GDP 总量超过 15 万亿美元，分别占东亚和全球 GDP 总量的 90% 和 20%。[①] 中国是日韩最大的贸易伙伴国，日韩分别是中国第二和第三大贸易伙伴国。截至 2019 年 5 月，日本累计在华直接投资实际使用额 1137 亿美元，韩国对华实际投资额 801.8 亿美元，分别是中国第一大和第四大外资来源国。[②] 中国坚持推进中日韩合作：一是有利于进一步展现全面扩大开放、维护自由贸易体系的坚定意志，凸显“地区稳定者”角色，反制美对华贸易压力。二是为日韩恢复对话、缓和矛盾提供了契机，对地区和全球经济起到了提振信心和稳定预期的建设性作用。日韩经贸摩擦严重冲击地区和全球产业链，也严重影响日韩经济。韩经济增速预期从年初 2.8% 降至 2.0%，[③] 日韩矛盾是其重要因素之一。韩国 2019 年上半年出口 2715 亿美元，与 2018 年同期相比已经减少 8.5%。韩国对外经济研究院评估，日本经济制裁将导致韩国出口雪上加霜，半导体出口预计减少 10%，化学、电子、机械出口预计减少 5%，可能使韩国 GDP 增速下降 0.335—0.404 个百分点。[④] 同样，日本啤酒、汽车、旅游业也因韩国民众抵制而受到巨大损失。三是推动区内外共同与可持续发展。中国积极推动中日韩自由贸易协定和区域全面经济伙伴协定（RCEP）谈判，推动构建“中日韩 + X”合作机制，不仅为中日韩合作开辟了新的空间，还为其他国家参

---

① “专家热评李克强提‘中日韩 + X’：合作新模式”，《北京商报》，2018 年 5 月 11 日。

② “去年我国与东北亚五国贸易占我外贸总额近四分之一”，新华社，2019 年 7 月 22 日。

③ 国际货币基金组织网站，https：//www.imf.org/en/Countries/CHN。（上网时间：2019 年 11 月 4 日）

④ “日本出口规则 100 天的经过、影响及今后对应”，韩国对外经济政策研究院，2019 年 10 月 30 日，第 2—3 页。

与中日韩合作搭建起新的平台，有利于东亚国家深化合作，携手打造开放型世界经济。

（三）地区国家积极参加“一带一路”国际合作高峰论坛，更加认同中国发展理念

4月25日至27日，中国举办第二届“一带一路”国际合作高峰论坛，日本、朝鲜、韩国等国积极参会，展现出与“一带一路”倡议相对接的强烈兴趣。日自民党干事长二阶俊博表示，“一带一路”倡议将大大促进亚洲繁荣，希望中日强化交流合作，共同应对不稳定的世界经济形势。韩经济副总理兼企划财政部长官洪楠基称，希望探索韩“新北方政策”“新南方政策”与“一带一路”倡议的对接方案。朝鲜对外经济相金英才称，朝具有开拓东北亚和太平洋地区经贸通道的地缘优势，希望各国积极参与朝经济开发。地区国家公开响应中国“一带一路”倡议，共商共建共享的合作发展理念得到越来越多国家的认同。

（审定：胡继平）

第九章 东南亚寻求领航“印太战略场”*

2019 年，东南亚局势总体稳定，经济持续发展，但一些国家政争加剧，安全挑战增多。面对中美博弈，东盟战略自主性提升，推出“印太展望”，竭力维护“中心地位”，引导地区合作。中国东盟关系不断深化，双方在“一带一路”、南海等领域合作取得积极进展。

一、政局大浪不兴

2019 年，泰国、印尼举行大选，菲律宾举行中期选举；在民族主义、民粹主义和伊斯兰极端主义思潮影响下，部分国家政争加剧，国家治理难题凸显。地区局势整体稳定，但隐忧犹存，不确定性风险上升。

（一）泰国、印尼大选顺利举行

3 月，泰国会下议院举行 2014 年政变以来首次选举，亲他信的为泰党和亲军方的人民国家力量党均未获多数席位，分别筹建政党联盟，争夺组阁权。由于上议院全部席位由军方指定，军人出身的总理巴育 6 月获国会两院过半议员支持，得以连任。但由于多个小党相继退出，执政联盟在下院渐失优势，还面对异军突起的反对党新未来党，执政困难较大。4 月，印尼举行总统和

---

* 本章撰稿人：李锴　张学刚　骆永昆　宋颖慧　李建钢　王孜　刘金卫

国会选举。总统选举中，总统佐科及其搭档马鲁夫·阿明击败大印尼运动党主席普拉博沃及其搭档桑迪亚加·乌诺。佐科所在的斗争民主党还在国会选举中成为最大党。大印尼运动党超越专业集团党成为第二大党。10月，佐科组建新内阁，普拉博沃任防长。在立法机构，梅加瓦蒂女儿布安当选国会议长，专业集团党班邦当选最高权力机构人民协商会议主席。梅加瓦蒂领导的执政联盟虽控制国会，但国会三大党斗争民主党、大印尼运动党、专业集团党关系错综复杂。未来五年，佐科将力推迁都、机构改革、基建等计划，但仍可能面临一定阻力。

（二）缅甸、马来西亚、东帝汶、柬埔寨等国权斗加剧

缅甸民主转型进入深水区。2019年，缅议会设立跨党派修宪委员会，该委员会向联邦议会提交的修宪报告包括3700多条建议。其中，少数民族政党希望一次性取消军方在议会占比25%的固定席位；民盟则建议2020年大选将军人议席降至15%，此后每次大选削减5%。[①] 仰光、曼德勒等地民众举行集会，支持修宪。但军方强烈反对上述报告，指修宪程序违法。修宪因最终须得军方认可，因此预计在2020年大选前很难完成。民盟可能在2020年大选中继续保持第一大党地位，但能否单独执政尚难预料。马来西亚政斗升温。马哈蒂尔上任一年来力推马来民族主义，着力巩固土著团结党，并有意支持人民公正党副主席、经济事务部长阿兹敏，制衡安瓦尔（人民公正党主席）。10月，前总理纳吉布表弟、前国防部长希山慕丁提出建立包括在野党巫统和伊斯兰教党、现执政党土著团结党和人民公正党在内的“联合政府”，力挺马哈蒂尔执政五年。马哈蒂尔于

① “Ethnic Parties, NLD at Odds over Pace of Military’s Exit from Politics”, The Irrawaddy, July 17, 2019, https://www.irrawaddy.com/news/burma/ethnic-parties-nld-odds-pace-militarys-exit-politics.html.（上网时间：2019年8月12日）

2020年5月交权于安瓦尔仍有不确定性。东帝汶政治僵局依旧。2018年大选后，总统卢奥洛以总理鲁瓦克提名的9名阁员被司法机构列为被告或道德形象不好为由拒绝任命，引发政治僵局。经过一年多斗争，双方矛盾仍未缓和。9月，国民议会否决总统卢奥洛出访印尼和日本计划。10月，鲁瓦克威胁可能提前选举。但主要执政党重建全国大会党、人民解放党及部分反对党反对提前选举。[1] 柬埔寨政党斗争阴霾未散。流亡海外的原救国党领导人桑兰西[2] 2019年三次声称将冒死回国，并借海外集会宣传造势，游说美欧议员和非政府组织给予支持。洪森政府严防“颜色革命”，指示军警严堵桑兰西回国。11月，政府调集大批军警部署柬泰边境，严防桑从泰入境。未来桑兰西回国问题仍可能被再次炒作引发政治博弈。

（三）越南、菲律宾、文莱、老挝、新加坡等国局势稳定

越共积极筹备十三大。2019年5月和10月，越共分别召开十二届十中、十一中全会，就十三大文件草案及国家发展理论问题展开讨论。8月，中央书记处进一步推动落实为党的各级代表大会和十三大推荐候选人等事宜。同时，中央继续强化纪律作风建设，出台规定整治利益集团、任人唯亲、跑官要官、搞团团伙伙等不正之风，公安、军队、国企部分陈年窝案被查处，一批官商“大老虎”落马。菲律宾总统杜特尔特执政地位稳固。菲5

---

① “东政府内阁成员缺失问题暂无法解决”，2019年10月27日，中国驻东帝汶大使馆网站：http：//tl. china - embassy. org/chn/ddwrzzg/t1711014. htm。（上网时间：2019年10月29日）

② 2013年大选后，人民党与最大反对党救国党围绕2018年大选展开激烈政争。2017年11月，柬最高法院判决解散救国党，原党主席金素卡（Gem Sokha）被诉“叛国罪”遭到软禁。其主要领导人纷纷出走海外，与2015年即被判罪流亡的代理主席桑兰西（Sam Rainsy）汇合，组织谋划海外柬侨抗议活动，妄图煽动国内情绪以抵制2018年大选。但2018年大选人民党囊括所有议席，赢得全胜。

月举行中期选举，执政联盟赢得参众两院多数席位。截至 9 月，82%受访民众对总统执政表示满意。① 但反对派不甘败北，指责政府应对中菲渔船相撞事件不力，并继续炒作政府禁毒行动“侵犯人权”。② 在剩余三年任期内，杜特尔特遭反对派实质性挑战可能性不大。文莱全面实施伊斯兰刑法引发争议。2019 年初，文伊斯兰教法院通过刑事诉讼法，4 月 3 日全面实施伊斯兰刑法，针对盗窃、抢劫、强奸、通奸、谋杀和侮辱先知穆罕默德等实施鞭刑、肉刑（断手足）、石刑和死刑等重刑。③ 国际社会对此强烈不满。美国务院表示强烈反对针对弱势群体的暴力、歧视和刑事定罪。④ 联合国人权事务高级专员致文莱驻日内瓦使团，批评该法违反 1948 年《世界人权宣言》规定的国际人权标准。⑤ 面对国际压力，文莱苏丹博尔基亚表示将对死刑实行“事实上的暂停”、免除因同性恋和通奸罪遭石刑处死等严厉刑罚。⑥ 老

① Martin Petty, “Filipinos give thumbs up to Duterte's ‘excellent’ drugs war: poll”, Reuters, September 23, 2019, https://www.reuters.com/article/us-philippines-drugs/filipinos-give-thumbs-up-to-dutertes-excellent-drugs-war-poll-idUSKBN1W803M.（上网时间：2019 年 11 月 11 日）

② “Robredo slams PH boat sinking as Duterte stays silent”, Rappler.com, June 19, 2019, https://www.rappler.com/nation/233192-robredo-statement-philippine-boat-sinking-recto-bank.（上网时间：2019 年 11 月 11 日）

③ “关于文莱即将全面实施《伊斯兰刑法》的提示”，2019 年 4 月 1 日，中国驻文莱大使馆网站：http://bn.china-embassy.org/chn/zytz/t1650252.htm。（上网时间：2019 年 10 月 29 日）

④ Annabelle Liang, “Brunei's Controversial New Shariah Laws Are Now in Effect”, The Diplomat, April 03, 2019, https://thediplomat.com/2019/04/bruneis-controversial-new-shariah-laws-are-now-in-effect/.（上网时间：2019 年 10 月 29 日）

⑤ “Brunei says controversial Sharia law aimed at ‘prevention’”, BBC, 12 April, 2019, https://www.bbc.com/news/world-asia-47906070.（上网时间：2019 年 10 月 29 日）

⑥ Shibani Mahtani, “Brunei backs away from death penalty under Islamic law”, May 6, 2019, https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/brunei-backs-away-from-death-by-stoning-under-islamic-law/2019/05/06/e7019460-6fcc-11e9-b5ca-3d72a9fa8ff1_story.html.（上网时间：2019 年 10 月 29 日）

挝局势稳定。6月，老举行第八届国会第七次会议，批准关于执行法院裁决、处理土地纠纷的报告，审议税务管理、所得税、消费税、土地、森林、职业教育和灾难管理等法律草案和修正案，讨论人力资源发展和促进旅游业发展等议案。新加坡加快权力交接，第四代领导人开始集体上位。4月23日，新加坡改组内阁，张志贤和尚达曼卸任副总理，转任国务资政；财政部长王瑞杰升任唯一副总理，继续掌管财政部，料将接替李显龙出任下届总理。[①] 权力交接布局完成后，政府积极筹备2020年大选。9月，选区范围检讨委员会成立，将在二至四个月内提交检讨报告。舆论认为2020年3、4月举行大选的可能性较大。

二、经济迎难而上

2019年，东南亚国家虽普遍下调经济增长预期，但整体形势好于全球平均水平，多数国家将保稳定、促增长作为核心任务，发展前景可期。

（一）经济下行压力增大

2019年以来，多数东南亚国家出口疲弱甚至萎缩，投资下滑，经济下行压力增大。截至9月，国际货币基金组织、亚洲开发银行等预估，东盟“老六国”菲律宾、印尼、马来西亚、泰国、文莱、新加坡全年经济增长率分别为6.0%、5.1%、4.5%、3.0%、1.0%和0.7%，“新四国”中越南增长率6.8%、柬埔寨7.0%、缅甸6.6%、老挝6.2%。除文莱外，东盟其他9国2019年经济增速都将比2018年有所下降（见表9—1）。

① “王瑞杰升任副总理，四大要点解析他凭什么成为总理接班人!”，《联合早报》，2019年4月23日，https://www.zaobao.com.sg/znews/singapore/story20190423-950949。（上网时间：2019年11月8日）

表 9—1　东盟十国 2019 年 1—8 月对美贸易及 2018—2019 年经济增速比较

国家	1—8 月贸易额（亿美元）	顺差（亿美元）	同比增长（%）	2018/2019① 增速（%）
越南	500.9	355.8	31.36	7.1/6.8↓
新加坡	389.2	-25.6	-4.48	3.1/0.7↓
马来西亚	340.6	173.2	-2.26	4.7/4.5↓
泰国	304.8	132.4	4.03	4.1/3.0↓
印尼	185.3	80.3	-4.35	5.2/5.1↓
菲律宾	142.2	27	3.5	6.2/6.0↓
柬埔寨	37.2	30.1	34.32	7.5/7.0↓
缅甸	6.76	2.86	43.46	6.8/6.6↓
老挝	1.43	0.94	15.98	6.3/6.2↓
文莱	2.91	-2.18	4.67	0.1/1.0↑

资料来源：对美贸易数据来自 https://www.ustradenumbers.com；2018 年增速及 2019 年预测增速来自《亚洲发展展望 2019（9 月更新）》。

（二）力促经济增长和产业升级

2019 年，印尼、菲律宾和泰国等国央行陆续推出货币刺激计划，应对经济下行风险。泰出台 3160 亿泰铢（约 105 亿美元）刺激方案提振内需。缅央行收紧信用卡和小额信贷息差，降低消费贷款风险，通过对移动电话和配件征收商业税扩大税基，并放松对 6 个欧盟国家签证限制，以促进旅游业。新加坡继续实行产业转型蓝图，投资数码、提升创新能力，实施至 2020 年“科研、创新和企业计划”，拨款 190 亿新元（约 140 亿美元），深化重点领域基础研究，培育创业精神，推动科研成果市场化。印尼 2020 年国家预算重点加强针对人力资源的教育和培训。马来西亚发布《2030 年共享繁荣愿景》，强调共享发展成

① 2019 年数据为预测数据。

果。马哈蒂尔要求土著必须适应时代发展，不能完全依赖政府。

（三）加速推动区域整合

东盟各国通过东盟平台推进区域一体化及对外经贸合作。一体化建设方面，7 月，东盟经济共同体第四次工业革命（4IR）全体委员会特别会议讨论下一步计划，上半年共筹资 76 亿美元，同比增加 7%，其中超过九成流向新加坡和印尼。预计东南亚数字经济规模 2019 年将突破 1000 亿美元，同比增加 720 亿美元。其中，马、菲、新、泰等国数字经济年均增速为 20%—30%，越南和印尼则超过 40%。9 月，东盟公布《东盟互联互通总体规划 2025》框架下的基础设施优先项目清单，涵盖交通、能源、信息和通信技术等领域，重点改善成员国间人员流动、服务、商品和创新。

对外合作层面，东盟力推“区域全面经济伙伴关系协定”（RCEP）谈判；与中国共同推进“一带一路”建设，打造合作新亮点，维护多边主义；与美加强贸易、投资和海上合作，支持中小企业发展，推进智慧城市建设、能源、教育、民间交流及湄公河次区域等领域合作；与欧盟重点促进区域互联互通、多边合作和贸易投资自由化；与日本着力扩大互联互通合作、创新和适应第四次工业革命；与韩国共同促进企业对接、中小微企业发展、数字经济、电商、智慧城市、气候变化、绿色增长等合作；与澳大利亚重点促进中小微企业发展，扩大投资，加强连通性和次区域合作；与印度促进海洋合作和蓝色经济、信息技术、医药品、人力资源开发、基础设施开发等合作。

（四）经济有望温和增长

国际货币基金组织预测，2020 年东南亚经济增长率有望

达4.9%。[①] 该机构报告指出，未来东盟各国政府仍需增强对日益增长的下行风险的弹性，提高中期增长包容性，通过公共支出注入资金，提振经济，刺激内需；降低利率或本国币值，促进经济发展；改善公共部门治理，清理银行和公司资产负债表等。[②] 2020年，印尼经济增速预计将达5.3%，[③] 泰国达3.3%，[④] 越南经济增长率预计将维持在6.8%左右，出口将增长7%。[⑤] 菲律宾经济增长率2020年有望达6.5%—7.5%，2021－2022年进一步增至7%—8%。[⑥] 马来西亚经济增速2020年有望达4.5%，汽车和商业地产下行压力较大，但电力、电信、收费公路和银行业等有望稳定增长。[⑦]

---

① Weizhen Tan, “Growth in major Asian economies set to slow more than expected”, IMF says, CNBC, OCT 22, 2019, https://www.cnbc.com/2019/10/23/growth-in-hong-kong-south-korea-singapore-asia-set-to-slow-imf.html.（上网时间：2019年11月13日）

② JANICE LIM, “Asian economies face weakest growth in 2019 since global financial crisis”, IMF, Today on Line, https://www.todayonline.com/singapore/asian-economies-face-weakest-growth-2019-global-financial-crisis-imf.（上网时间：2019年11月14日）

③ Dhwani Mehta, “Bank Indonesia's Deputy Gov.: Exports, GDP growth to improve in Q4”, Nov 08, 2019, https://www.fxstreet.com/news/bank-indonesias-deputy-gov-exports-gdp-growth-to-improve-in-q4-201911080609.（上网时间：2019年11月14日）

④ WICHIT CHANTANUSORNSIRI, “FPO slashes growth outlook to 2.8%”, 29 OCT, 2019, https://www.bangkokpost.com/business/1781859/fpo-slashes-growth-outlook-to-2-8-.（上网时间：2019年11月14日）

⑤ “Vietnam Targets GDP Growth of 6.8% in 2020”, Prime Minister says, Bloomberg, OCT 20, 2019, https://www.bloomberg.com/tosv2.html? vid=&uuid=d80bc8f0-05b2-11ea-a35a-f3c38f897604&url=L2NvbXBhbnkv.（上网时间：2019年11月14日）

⑥ “IMF cuts Philippine growth forecasts anew”, Business World, October 16, 2019, https://www.bworldonline.com/imf-cuts-philippine-growth-forecasts-anew/.（上网时间：2019年11月14日）

⑦ WICHIT CHANTANUSORNSIRI, “FPO slashes growth outlook to 2.8%”, 29 OCT, 2019, https://www.bangkokpost.com/business/1781859/fpo-slashes-growth-outlook-to-2-8-.（上网时间：2019年11月14日）

三、对外展现自主

2019 年，东盟出台“印太展望”，强化“中心地位”，续推“大国平衡”战略，推动成员国间磋商，着力化解领土主权和海洋权益争端，表现可圈可点。

（一）“印太展望”引领地区发展

6 月，东盟第 34 届峰会通过《东盟印太展望》，首次就“印太”阐明立场，表达了以多边合作为基础、以“东盟方式”为依托、以包容发展为思路的东盟版“印太”合作构想：其一，认可“印太”地区为世界重要经济中心和舞台，强调东南亚作为地区中心、重要门户和通道，宣称东盟将持续参与和推动“印太”合作；其二，强调“印太”合作应坚持东盟“中心”地位，坚持以东亚峰会、东盟地区论坛、东盟防长扩大会、东盟海事论坛扩大会及多个“东盟 +1”机制为平台，不另起炉灶；其三，主张“印太”合作遵循《联合国宪章》《联合国海洋法公约》及《东盟宪章》等国际规范，坚持开放、透明、包容、基于规则、善治、尊重主权、不干涉内政等原则，强调相互尊重、平等互利；其四，提议“印太”合作聚焦海上、互联互通、可持续发展及经济四大领域。其中，海上合作包括和平解决争端，促进海上安全及航行和飞越自由，打击跨国犯罪，促进海洋资源可持续管理，促进海洋连通，保护沿海社区生计，支持小型渔业社区发展，发展蓝色经济和促进海洋商业，应对海洋污染、海平面上升，保护海洋环境和生物多样性、促进绿色航运、海洋科技合作等。[①]

---

① ASEAN Outlook on the Indo - Pacific, ASEAN Secretariat, June 23, 2019.

（二）对美不满情绪上升

2019 年，东盟国家对美政治上“退群”、经济上动辄挥舞制裁大棒、安全上冲击南海稳定的不满增多。5 月，新加坡总理李显龙在香格里拉对话会的主旨演讲中表示，“其他国家必须适应一个更具影响力的中国，接受中国继续壮大的事实。中国和其他国家一样，拥有合理的利益和期望，包括开发本土的高端科技”，强调东盟国家不愿在中美间选边，对中美关系紧张表示担忧。[①] 马、菲、柬、印尼、泰等国领导人也对美搞单边主义和贸易保护主义做法表示忧虑。柬首相洪森 9 月受访时表示，贸易争端影响世界经济增长，希望中美找到解决办法。[②] 马哈蒂尔表示，“东盟对世界来说是相当大的市场。我们不想打贸易战。东盟应以一个声音说话，如果单干就会被欺负”。[③]

政治方面，柬、缅等国与美争执再起。美助理国防部长费尔特 1 月访柬，试图就“维护自由开放的印太地区及有效发展美柬两军关系”向柬施压，要求柬撤销对反对党前救国党主席金素卡的刑事指控、允许柬民间组织和独立媒体“自由运作”。[④] 7 月 15 日，美众议院通过《2019 年柬埔寨民主法案》，试图通过

---

① 蓝云舟：“李总理：中美与世界须做调整适应新局势”，新加坡《联合早报》，2019 年 6 月 1 日，https：//www. zaobao. com/znews/singapore/story20190601 – 961115。（上网时间：2019 年 11 月 15 日）

② Interview：Cambodia hopes China，U. S. could find solution to trade friction，PM says，Xinhua Net，2019 – 09 – 15，http：//www. xinhuanet. com/english/2019 – 09/15/c_138393143. htm. （上网时间：2019 年 11 月 13 日）

③ Jessica Lin，“Malaysia could become target for sanctions in US – China trade war，Mahathir warns ”，Business Insider Malaysia，October 21，2019，https：//www. businessinsider. my/malaysia – could – become – target – for – sanctions – in – us – china – trade – war – mahathir – warns/. （上网时间：2019 年 11 月 13 日）

④ NiemChheng，“Cambodia Democracy Act’ passed by US House”，17 July，2019，https：//www. phnompenhpost. com/national – politics/cambodia – democracy – act – passed – us – house. （上网时间：2019 年 11 月 16 日）

对柬外交官实行签证限制向柬施压。美缅关系方面，7 月美国务卿蓬佩奥指控缅军人对罗兴亚人“实施种族清洗”，宣布制裁缅国防军总司令敏昂莱、副总司令梭温及其他两名准将，禁止其本人及亲属进入美国。[①] 此外，美总统、副总统缺席东盟系列峰会，改派总统国家安全顾问罗伯特·奥布莱恩出席“美国—东盟峰会”，东盟多国也改派外长出席。新加坡学者指出，这是东盟国家表达“对美对该地区漠不关心的强烈不满”。[②]

经济与安全方面，东盟与美合作持续推进。2 月，特朗普访越并在河内与朝鲜领导人金正恩会晤。越表示始终重视同美发展全面伙伴关系，同意继续落实越美贸易协定和贸易投资框架协定，就提升和确立经贸投资合作框架展开讨论。[③] 5 月，越副总理郑廷勇出席越美工商峰会，双方讨论促进数字经济，解决能源需求，推动创意经济等。[④] 美印尼推出“第 70 年青年大使项目”，两国空军于 6 月在苏拉维西岛举行“西方对抗 2019”

---

① “U. S. imposes sanctions on Myanmar military leaders over Rohingya abuses”, Reuters, JULY 17, 2019, https: //www. reuters. com/article/us – usa – myanmar/u – s – imposes – sanctions – on – myanmar – military – leaders – over – rohingya – abuses – idUSKCN1UB2QM. （上网时间：2019 年 11 月 9 日）

② Linette Lai, “Most Asean leaders skip summit with US Asean Summit”, Strait Times, Nov 5, 2019, https: //www. straitstimes. com/asia/most – asean – leaders – skip – summit – with – us – asean – summit. （上网时间：2019 年 11 月 16 日）

③ “越南政府总理阮春福会见美国总统唐纳德·特朗普”，越南《人民报》中文网站，2019 年 2 月 27 日，https: //cn. nhandan. com. vn/political/item/6818301 –% E8% B6% 8A% E5% 8D% 97% E6% 94% BF% E5% BA% 9C% E6% 80% BB% E7% 90% 86% E9% 98% AE% E6% 98% A5% E7% A6% 8F% E4% BC% 9A% E8% A7% 81% E7% BE% 8E% E5% 9B% BD% E6% 80% BB% E7% BB% 9F% E5% 94% 90% E7% BA% B3% E5% BE% B7% E2% 80% A2% E7% 89% B9% E6% 9C% 97% E6% 99% AE. html。（上网时间：2019 年 11 月 16 日）

④ 2019 US – Vietnam Business Summit, “Celebrating 25 Years of Trade and Investment”, American Chamber of Commerce, May 10, 2019, https: //www. amchamvietnam. com/events/2019 – us – vietnam – business – summit/. （上网时间：2019 年 11 月 16 日）

（Cope West 2019）联演，两国特种部队还将于2020年举行联演。[①] 9月，李显龙出席联大会议期间会晤特朗普，双方续签关于新加坡为美军飞机、舰船和过境人员提供海空军基地及后勤支援的谅解备忘录，决定将美军使用新加坡军事设施的期限延长15年。9月，东盟与美举行首次海上联演，文、菲、新、缅、泰等国派舰参加。[②]

（三）全方位加强与其他各方关系

东盟积极发展与印太地区主要大国关系，努力维持大国平衡，竭力维护“地区中心地位”，领航印太发展。其一，积极推动地区多边贸易进程。经过多轮磋商和艰苦努力，11月4日，RCEP领导人会议发表联合声明，表示除印度外的15国已结束全部文本谈判及市场准入实质性磋商，准备2020年签署协议。其二，持续强化对日经济外交。9月，印尼与日签署雅加达至泗水中速铁路项目协议，初始资金4580亿日元（约40多亿美元）。[③] 10月，越、菲、泰、缅领导人出席日本新天皇即位庆典。越总理阮春福表示高度重视越日纵深战略伙伴关系及与日本皇室的良好合作关系。目前，日是越最大官方发展援助提供方和第四大贸易伙伴。2019年前9个月，越日贸易为291.6亿美元。截至9月底，日在越投资项目4291个，注册资金603.6亿美元，

① 胡慧音：“美国希望改善与印尼特种部队的关系”，新加坡《联合早报》，2019年5月30日，https：//www. zaobao. com/realtime/world/story20190530 – 960792。（上网时间：2019年11月16日）

② “First US – ASEAN naval exercise begins”, Bangkok Post, 2 Sep, 2019, https：//www. bangkokpost. com/thailand/general/1741184/first – us – asean – naval – exercise – begins.（上网时间：2019年11月16日）

③ “Indonesia and Japan reach deal on 458 billion Jakarta – Surabaya rail project”, Japan Times, Sep 24, 2019, https：//www. japantimes. co. jp/news/2019/09/24/business/indonesia – japan – reach – deal – %C2%A5458 – billion – jakarta – surabaya – rail – project/#. Xc – gENIzYdU.（上网时间：2019年11月16日）

在132个国家和地区中名列第二。[①] 11月5日，日越签署“莲花一号”地球观测卫星合同，日首次向越出口遥感卫星。[②] 其三，推动与俄能源、防务合作。俄海军舰艇于1月、4月相继访问马尼拉，菲俄关系持续改善。5月，越总理阮春福访俄，推动经贸、能源合作。10月，杜特尔特访俄，与普京就加强经贸安全合作进行磋商。[③] 11月，俄总理梅德韦杰夫出席东盟系列峰会，提议举行俄罗斯—东盟海上联演。[④] 其四，与印度加强互动。2019年，越在印举办“越南月”活动，双方将开通越捷航空公司河内、胡志明市至新德里直达航线。年内，因马哈蒂尔批评印克什米尔政策，印减少进口马棕榈油。11月，印恢复对马产棕榈油采购，签订约7万吨12月发货采购合同，双方争执趋缓。其五，加强与韩“新南方政策”对接。9月，韩总统文在寅访泰、缅、老三国，与泰签署《军事情报保护协定》等7份协议，同意设立联合工作小组，促进在泰投资，并称泰为韩推进“新南方政策”的最重要伙伴。访缅期间，两国签署《对外经济合作基金贷款相关的基本协定》，缅方将专设韩国咨询机构解决韩企在缅投资困难，成立“韩缅通商产业合作联合委员会”，签署《海运、造船厂现代化、港湾及物流设施开发管理的合作谅解备

---

① “阮春福总理出席日本天皇登基大典：越南高度重视越日纵深战略伙伴关系”，时代—越南友好组织联合会论坛（中文版），2019年10月21日，http://shidai.vn/%E6%94%BF%E6%B2%BB/%E9%98%AE%E6%98%A5%E7%ABB_t114c3n55233。（上网时间：2019年11月16日）

② “日本首次向越南出口遥感卫星”，中评社北京，2019年11月5日电。

③ Pia Ranada, “Duterte arrives in Russia for second visit”, Rappler (Philippines), October 2, 2019, https://www.rappler.com/nation/241508 - duterte - arrives - russia - 2nd - visit - october - 2019.（上网时间：2019年11月16日）

④ KORNCHANOK RAKSASERI, “Russia's ties built on mutual respect”, Bangkok Post, 3 Nov, 2019, https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/1785934/russias - ties - built - on - mutual - respect.（上网时间：2019年11月16日）

忘录》。访老期间，文在寅称赞老挝是“东盟物流枢纽”和“蓄电池”，称希望把“汉江奇迹”移植为“湄公河奇迹”。11 月，韩在釜山举办韩国—东盟特别峰会，推动经贸、科技和人文合作。[①] 其六，与澳大利亚开展对话合作。5 月，东盟—澳大利亚联合合作委员会举行第九次会议，着手制定 2020—2024 年行动计划。8 月，澳在堪培拉举行东盟成立 52 周年纪念活动，澳总督赫尔利称澳与东南亚繁荣稳定紧密相连，东盟则欢迎澳支持东盟中心地位，承诺通过东盟机制深化合作。[②] 未来，澳将继续为东盟打击人口拐卖、推动大湄公河次区域贸易交通便利化和水资源管理提供援助，为留学生提供资助。[③]

此外，东盟国家还严肃应对与欧盟的争端。年初以来，欧盟委员会宣布对棕榈油征收反补贴关税，并拟对生物柴油中棕榈油使用设定更严格限制。印尼和马来西亚批评欧盟歧视棕榈油贸易、损害两国脱贫努力。8 月，欧盟委员会宣布对印尼输欧生物柴油征收 8%—18% 临时反补贴税，并对印尼输欧热轧不锈钢板卷启动反倾销调查，印尼总统佐科紧急访马来西亚共商应策。[④] 此外，欧盟与柬埔寨贸易紧张关系浮现。2 月，欧盟以“柬埔寨

① “韩联社成为韩国－东盟特别峰会东道主通讯社”，韩联社，2019 年 11 月 12 日电。

② “Ceremony marks 52nd anniversary of ASEAN in Australia”, Nhan Dan, Vietnam, 2019 – 08 – 14, https：//en. nhandan. com. vn/world/asean/item/7803502 – ceremony – marks – 52nd – anniversary – of – asean – in – australia. html.（上网时间：2019 年 11 月 16 日）

③ “9th ASEAN – Australia Joint Cooperation Committee Meeting on Friday”, Singapore ministry of foreign affairs, 24 May 2019, https：//www. mfa. gov. sg/Overseas – Mission/ASEAN/Recent – Highlights/2019/05/9th – ASEAN – Australia – Joint – Cooperation – Committee – Meeting – on – Friday – 24 – May – 2019.（上网时间：2019 年 11 月 16 日）

④ “欧盟面临贸易战风险　印尼与马来西亚联手应对保护主义”，多维新闻，2019 年 8 月 19 日，http：//news. dwnews. com/global/news/2019 – 08 – 19/60145786. html。（上网时间：2019 年 11 月 16 日）

政府打压反对派”为由，扬言取消柬“除武器以外所有商品”（EBA）关税优惠，决定启动1年半的调查。柬外交部谴责欧盟不尊重柬主权、试图干涉柬内政。

（四）成员国间摩擦增多

东盟部分成员国间矛盾增多，外交纠纷凸显。2018年底和2019年初，新加坡与马来西亚围绕海上划界、空域管理、供水价格等问题再起纠纷，但最终通过磋商有效化解。4月，越南一艘渔政船与印尼海军一艘护卫舰因渔业纠纷在争议海域相撞，引发对峙。同月，6艘越籍渔船因涉嫌进入马来西亚水域，被马来西亚海事部门扣押。仅5月上半月，马方即扣押123名越籍渔民。此外，老挝与柬埔寨也罕见出现外交纠纷。8月，部分老挝军人进入与柬未定边界地区，引发紧张。9月，老挝总理访柬，两国建立“全面战略合作关系”，同意协商处理边界问题。[①] 总体看，东盟国家间分歧与摩擦均属“老问题”，未引发激烈冲突。

四、安全挑战增多

2019年，东南亚安全形势恶化。恐怖主义、极端主义、分裂主义等“三股势力”威胁突出。海上安全、自然灾害成为各国主要关切，非传统安全威胁上升。

（一）南海局势总体平稳

美国军舰2019年多次闯入中国南海海域，搞所谓“航行自由”行动，侵犯中国领土主权，扰乱安全局势。10月，马哈蒂

① “柬埔寨与老挝提升‘全面战略合作关系’”，中新社，金边，2019年9月12日电（记者黄耀辉）。

尔表示“在马六甲海峡和南海，船只自由航行未受阻碍，一旦军舰进入就会引发麻烦，导致意外”。[1] 5月，越南在中国万安滩海域单方面开采油气，引发海上纠纷。中国外交部发言人严正指出，越南严重侵犯中方权益，违反包括《关于指导解决中越海上问题基本原则协议》在内的中越双边协议、《南海各方行为宣言》第五条以及《联合国海洋法公约》相关规定。[2]

（二）印尼巴布亚局势堪忧

巴布亚地区是印尼分离势力最活跃的地区。2019年巴布亚分离分子借大学生被警方拘捕事件掀起新一轮分离浪潮。8月16日，印尼第二大城市泗水一所大学宿舍悬挂的数面国旗被扔入水沟，警方随即拘传该校43名巴布亚学生，引发巴布亚地区持续大规模示威和骚乱。其中，马诺瓜利、查亚布拉、梭龙、蒂米卡、法克法克等地骚乱严重，曼诺瓦里市的地方议会大厦被焚烧。政府派大量军警维持秩序，总统佐科等多名政府和军警高官也陆续前往巴布亚，寻求与当地民众对话。10月7日，瓦梅纳市骚乱导致33人死亡[3]。到10月底，巴布亚地区安全局势仍未见好转。

（三）恐怖势力猖獗

随着“伊斯兰国”渗透加剧，东南亚本土恐怖势力日益壮大，菲律宾南部、印尼成为恐袭重灾区。年内，菲发生多起较大

---

① “Warships in South China Sea will invite conflict”, says Dr M, 21 Oct, 2019, https://www.malaymail.com/news/malaysia/2019/10/21/warships-in-south-china-sea-will-invite-conflict-says-dr-m/1802234.（上网时间：2019年10月30日）

② “2019年9月18日外交部发言人耿爽主持例行记者会”，外交部网站，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1698901.shtml。（上网时间：2019年10月30日）

③ “Indonesia: Investigate Riot Deaths in Papua”, October 7, 2019, https://www.hrw.org/news/2019/10/07/indonesia-investigate-riot-deaths-papua.（上网时间：2019年10月30日）

规模的恐袭，自杀式炸弹袭击成为主要手段。1月27日，菲西南部苏禄省霍洛市一天主教堂发生连环爆炸，造成21人死亡、100多人受伤，被警方认定由“阿布沙耶夫组织”实施。[①] 1月29日，菲南部城市三宝颜一清真寺发生爆炸，致2死、4伤。[②] 6月28日，两名自杀式炸弹袭击者在菲南部和乐岛一军营外引爆炸弹，5人死伤，这是菲首次出现本土炸弹袭击者。[③] 9月8日，菲军方在南部某军营附近击毙一名疑似女性自杀式炸弹袭击者。[④] 与此同时，印尼出现针对高官的恐怖刺杀行动，“夫妻共同作案”成为恐袭新手段。10月10日，政治法律与安全统筹部长维兰托在万丹省被恐怖分子刺伤。这是印尼史上首次针对政府高官的刺杀行动。恐袭后，警方逮捕隶属印尼最活跃恐怖组织“神权游击队”[⑤] 的夫妻搭档沙里尔和菲特丽，并先后逮捕26名恐怖嫌犯，部署3万军警，保障10月20日总统就职典礼安全。11月13日，北苏门答腊省首府棉兰市的警察总部发生自杀式炸

---

① “Jolo church attack: Many killed in Philippines”, BBC, 27 January, 2019, https://www.bbc.com/news/world-asia-47018747.（上网时间：2019年11月11日）

② “Philippines: Mosque in Zamboanga hit by deadly grenade attack”, AL JAZEERA, 30 Jan, 2019, https://www.aljazeera.com/news/2019/11/hong-kong-protester-shot-street-confrontation-police-191111013907715.html.（上网时间：2019年11月11日）

③ Jasminder Singh S/O Bilveer Singh, “Filipino Suicide Bombings: Breaching Another Threshold?”, RSIS Commentary, 18 OCT, 2019, https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/icpvtr/filipino-suicide-bombings-breaching-another-threshold/#.Xckf89IzYdU.（上网时间：2019年11月11日）

④ Martin Petty, “Suspected woman suicide bomber killed in Philippines explosion: army”, Reuters, SEPT 8, 2019, https://www.reuters.com/article/us-philippines-security/suspected-woman-suicide-bomber-killed-in-philippines-explosion-army-idUSKCN1VT0LN.（上网时间：2019年11月11日）

⑤ “神权游击队”前身为“唯一真主游击队”，2015年成立，创始人和精神领袖为阿曼·阿卜杜勒拉赫曼（Aman Abdurrahman），由20多个宣誓效忠“伊斯兰国”的极端组织组成，已被美国宣布为恐怖组织。2018年8月，印度尼西亚依法将“神权游击队”列为非法组织并令其解散。

弹袭击，造成 1 死 6 伤。此外，泰国恐袭事件也持续不断。首都曼谷 8 月发生多起小规模爆炸，4 人受伤。年内，泰南部北大年、也拉府也有零星爆炸。

（四）民族宗教问题困难仍多

菲律宾建立穆斯林自治区，妥善处理与穆斯林关系。按照《邦萨摩洛基本法》法案，菲于 2019 年 1 月举行“邦萨摩洛穆斯林自治区”公投并获通过。3 月，“邦萨摩洛穆斯林自治区”成立。“摩洛伊斯兰解放阵线”（“摩伊解”）主席担任自治区首席部长，主要官员由“摩伊解”和“摩洛民族解放阵线”（“摩解”）与菲政府共同提名，负责自治区事务，直到 2022 年选出新一届官员。[①] 缅甸和平进程陷入停滞，冲突集中在若开邦。1 月 4 日，若开军袭击若开邦北部警察哨所，造成数十名警员伤亡，随即被政府定为恐怖组织。[②] 10 月 26 日，若开军在缅甸西部海域拦截一艘船，扣押 58 名乘客，包括 14 名士兵、29 名警察及部分平民。[③] 11 月 3 日，缅联邦议会民族院议员遭若开军绑架。[④] 此外，“罗兴亚人问题”久拖未决。缅甸与孟加拉国曾达成协议，分阶段遣返罗兴亚人，但因罗兴亚人公民权利等问题，遣返计划进展不顺。

---

① 关向东：“杜特尔特参加棉兰老穆斯林邦萨摩洛自治区过渡政府成立大会”，中新社，马尼拉，2019 年 3 月 30 日电。

② “缅甸军方说政府已将若开军定为恐怖组织”，新华网，2019 年 1 月 19 日，http：//www. xinhuanet. com/world/2019 - 01/19/c_1124013509. htm。（上网时间：2019 年 2 月 9 日）

③ “缅甸若开军扣押至少 27 名警察”，新华网，2019 年 10 月 28 日，http：//www. xinhuanet. com/world/2019 - 10/26/c_1125156718. htm。（上网时间：2019 年 11 月 11 日）

④ “缅甸一议员遭武装组织绑架”，新华网，2019 年 11 月 4 日，http：//www. xinhuanet. com/world/2019 - 11/04/c_1125192152. htm。（上网时间：2019 年 11 月 9 日）

（五）灾害、疫情频发

2019 年，东南亚烟霾污染和猪瘟疫情较为突出，多国受影响，部分国家灾情严重。一是印尼烟霾问题持续。1 月至 11 月 7 日，印尼发生 3155 起自然灾害，造成 459 人死亡、107 人失踪，并致超过 590 万人受影响。[①] 其中，8 月底以来，林火在印尼廖内省、占碑省等地肆虐，烟霾蔓延至周边国家。政府派数千名军警灭火，但效果不彰。受烟霾影响，数千人出现急性呼吸道感染，部分地区航空交通瘫痪。马来西亚和新加坡受影响严重。二是非洲猪瘟肆虐，多国受波及。截至 9 月，老挝 1.5 万头猪死亡。[②] 截至 10 月 10 日，越南 63 个省市出现猪瘟疫情，5.4 万头生猪被杀，约占全国猪群的 7%。截至 11 月 10 日，猪瘟疫情在印尼北苏门答腊的 11 个县市蔓延，4600 多只猪死亡。此外，一些国家面临严重的洪灾和旱灾。2019 年，老挝遭遇 40 多年来最严重洪灾，导致 28 人死亡，58 万人受灾，基础设施严重损毁。[③] 泰遭遇近 10 年来最严重干旱。6—7 月，泰降雨量比往年平均值低 10%，北部和东北部干旱严重。在湄公河沿岸的那空拍侬府等地，农业用水及民众饮水困难。[④] 严重旱情造成经济损失 150

① “今年 1 月至 11 月印尼发生 3155 次灾害死亡 459 人”，印尼《千岛日报》，2019 年 11 月 11 日，http://www.qiandaoribao.com/news/130921。（上网时间：2019 年 11 月 11 日）

② “非洲猪瘟已导致老挝至少 15124 头猪死亡，损失达 150 亿基普”，《万象时代》中文版，2019 年 9 月 28 日，https://www.weibo.com/u/6933083751?from=my-follow_all&is_all=1。（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

③ “老挝 13 省 122 县 58 万人深受自然灾害影响，其中已有 28 人死亡，7 人失踪”，《万象时代》中文版，2019 年 9 月 18 日，https://weibo.com/6933083751/I7tdMjRfU。（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

④ “泰国遭遇近 10 年最严重干旱”，新华网，2019 年 7 月 24 日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-07/24/c_1124793991.htm。（上网时间：2019 年 9 月 9 日）

亿泰铢（约合4.9亿美元）。[①] 柬埔寨也面临近60年来最严重的干旱。

五、中国东盟关系稳中有升

2019年，中国东盟坚持“守正、创新、求实、担当”，继续倡导多边合作，维护地区稳定，携手推动地区发展，赢得地区国家赞誉。

（一）政治互信不断加深

4月，东盟十国悉数派高级代表团来华出席第二届“一带一路”国际合作高峰论坛，除印尼派副总统外，其余9国主要领导人与会。中国与东盟各国领导人“共谋发展大计、共叙兄弟情谊”，展示团结、和谐、奋进的新风貌。4月10日，习近平主席会见来访的缅国防军总司令敏昂莱。敏昂莱称，缅欢迎、支持并愿意参与“一带一路”，将切实维护缅中边境地区稳定。[②] 中国是缅永久朋友和战略伙伴，感谢中国帮助缅抵御“罗兴亚人问题”引发的国际压力，将与中国加强合作。[③] 4月25日至5月1日，老挝国家主席本扬·沃拉吉访华。两国签署《关于构建中老命运共同体行动计划》，决定着眼未来五年，推进战略沟通与互信、务实合作与联通、政治安全与稳定、人文交流与旅游、绿

① “泰国或因严重旱情遭受至少150亿泰铢损失”，新华网，2019年7月24日，http：//www.xinhuanet.com/2019－07/24/c_1124794844.htm。（上网时间：2019年9月9日）

② “习近平会见缅甸国防军总司令敏昂莱”，新华社，2019年4月10日，http：//www.gov.cn/xinwen/2019－04/10/content_5381332.htm。（上网时间：2019年5月1日）

③ “Myanmar Military Chief Thanks Beijing for Support on Rakhine Crisis”，The Irrawaddy，April 10，2019，https：//www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar－military－chief－thanks－beijing－support－rakhine－crisis.html.（上网时间：2019年5月11日）

色与可持续发展等五项行动。[①] 8 月 28 日至 9 月 1 日，菲总统杜特尔特访华，这是中菲元首 3 年来第 8 次见面。习近平主席称赞中菲关系实现转圜、巩固、提升，表示愿同菲方一道继续引领中菲关系稳定发展。杜特尔特表示，中国对菲很重要，菲方愿同中方推动全面战略合作关系持续强劲发展。两国元首共同出席 2019 年篮球世界杯开幕式。[②]

（二）经贸合作再创新高

1—8 月，中国东盟贸易总额达 4016.7 亿美元，同比增长 5.6%，东盟超越美国成为中国第二大贸易伙伴。中国连续 10 年为东盟最大贸易伙伴，东南亚则是中国企业对外投资的重点地区。[③] 2019 年，中国与东盟的贸易额有望突破 6000 亿美元。[④]

"一带一路"合作取得积极成效。1 月，缅甸央行宣布人民币为官方结算货币，缅甸中边贸支付和结算将更加便利。[⑤] 2 月，缅实施"一带一路"指导委员会召开首次会议，委员会主席、国务资政昂山素季表示，参与"一带一路"是有益机遇。[⑥] 3

① "习近平举行仪式欢迎老挝人民革命党中央总书记、国家主席访华"，中新网，2019 年 4 月 30 日，http：//www. chinanews. com/gn/shipin/2019/04 – 30/news813979. shtml。（上网时间：2019 年 11 月 17 日）

② "外交部介绍菲律宾总统杜特尔特访华安排"，新华社，北京 2019 年 8 月 23 日电（记者温馨）。

③ "上半年中国与东盟进出口贸易额 2918.5 亿美元同比增长 4.2%"，中国网，2019 年 7 月 31 日，http：//finance. china. com. cn/news/20190731/5042802. shtml。（上网时间：2019 年 11 月 17 日）

④ "我国与东盟今年贸易额有望达到 6000 亿美元"，新浪财经，2019 年 7 月 30 日，https：//finance. sina. com. cn/money/future/roll/2019 – 07 – 30/doc – ihytcitm 5776937. shtml。（上网时间：2019 年 11 月 17 日）

⑤ "缅甸央行宣布人民币为官方结算货币"，新华网，2019 年 1 月 30 日，http：//www. xinhuanet. com/fortune/2019 – 01/30/c_1124066814. htm。（上网时间：2019 年 5 月 11 日）

⑥ "昂山素季说'一带一路'对缅甸有益"，新华网，2019 年 2 月 19 日，http：//www. xinhuanet. com/world/2019 – 02/19/c_1124131982. htm。（上网时间：2019 年 5 月 9 日）

月，中国驻泰大使吕健与泰国外交部次长布萨雅签署澜湄合作专项基金“澜湄合作国家协调员能力建设”项目合作谅解备忘录。[①] 4月，泰、中、老签署老挝廊开至万象铁路线合作备忘录，为泛亚铁路网建设注入新能量。[②] 6月，习近平主席在大阪会见印尼总统佐科，两国同意建设好雅万高铁、“区域综合经济走廊”，拓展职业培训合作，推动共建“一带一路”合作提质升级。年内，中马经多轮协商，决定续推马来西亚东海岸铁路等合作项目。中国承诺将增购马来西亚棕榈油。同时，中国与东盟国家共建的西哈努克港经济特区、泰中罗勇工业园、越南龙江工业园等经贸园区已落成或运营，数字经济、电信和电商合作持续深化。

（三）南海合作稳步推进

7月31日，中国国务委员兼外交部长王毅出席中国东盟外长会时表示，双方已提前完成“南海地区行为准则”（COC）单一磋商文本草案一读，朝鲜向三年完成磋商的目标迈出关键一步。[③] 在年底召开的中国东盟领导人会议上，东盟积极评价COC磋商进展，称愿继续推进磋商，维护地区稳定。[④] 中国和东盟国家的双边、小多边海上磋商也取得进展。根据《中菲油气开发

---

① “中泰签署澜湄合作专项基金泰方项目协议”，新华社，2019年3月19日，http：//www. xinhuanet. com/world/2019－03/19/c_1124255694. htm。（上网时间：2019年8月3日）

② “泰国政府签署泰老铁路合作备忘录”，驻泰国经商参处，2019年5月9日，http：//th. mofcom. gov. cn/article/jmxw/201905/20190502861320. shtml。（上网时间：2019年8月3日）

③ “中国与东盟十国‘南海行为准则’单一磋商文本提前完成一读”，中央广电总台国际在线（记者李敏），2019年7月31日18：50：07，http：//news. cri. cn/20190731/f8202ba1－ba6d－c614－35f4－a31e25faa84d. html。（上网时间：2019年11月17日）

④ “李克强出席第22次中国—东盟领导人会议”，新华社，曼谷，2019年11月3日电（记者白洁、袁梦晨）。

合作的谅解备忘录》和《关于建立政府间联合指导委员会和企业间工作的职责范围》，中菲于8月29日成立“油气合作政府间联合指导委员会”和“企业间工作组”，推动南海共同开发取得新进展。[①] 9月12日，中马建立“海上问题双边磋商机制”，以进一步管控分歧，推进海上合作，维护南海稳定。[②] 继2018年中国东盟海上联演和中、马、泰三国海上联演后，2019年4月，马、新、泰、菲、文等国派遣海军舰艇参加中国海军成立70周年纪念活动，并与中方举行联演。[③]

（四）民间交流更加深入

2019年是“中国东盟媒体交流年”。2月，习近平主席和泰国总理巴育为活动发来贺信，希望双方媒体做“友好交往的传播者、务实合作的推动者、和谐共处的守望者”。[④] 5月，以“新趋势 新合作 新未来”为主题的中国东盟媒体合作论坛在北京举行，中国和东盟各国主流媒体代表、相关部门负责人、国际组织及外交使节等参加。[⑤] 7月，中国东盟教育交流周在贵州举行，更加突出校际合作、青少年交流、职业教育、跨境办学和高

---

① “中菲宣布成立油气合作政府间联合指导委员会和企业间工作组”，中国政府网，2019年8月29日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-08/29/content_5425737.htm。（上网时间：2019年11月17日）

② “中马建立海上问题磋商机制”，中国外交部网站，2019年9月12日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbz_673089/xghd_673097/t1697211.shtml。（上网时间：2019年11月17日）

③ “国防部：我国将在青岛举行人民海军成立70周年多国海军活动”，中国政府网，2019年2月28日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/28/content_5369399.htm。（上网时间：2019年11月17日）

④ “习近平向中国—东盟媒体交流年开幕式致贺信”，新华社，北京，2019年2月20日电。

⑤ “第二届‘中国—东盟媒体合作论坛’在京举行开启国际媒体合作新阶段”，人民网（记者寇杰），2019年5月14日，http://world.people.com.cn/n1/2019/0514/c1002-31084668.html。（上网时间：2019年11月17日）

教合作，“诗琳通公主杯”东盟国家在华留学生演讲大赛受好评。[①] 10 月 18—20 日，第 16 届中国东盟博览会在广西举行，配套举办的中国东盟旅游展、戏剧周、民歌艺术节、民族文化展、东南亚文化风情节等广受欢迎。[②] 2019 年上半年，马来西亚接待中国游客 155 万人次，全年有望突破 326 万人次；1 月至 9 月 15 日，泰国接待中国游客 790 万人次，中国列外国赴泰游客人数之首。[③] 随着中国东盟民间交流增多，不法分子实施的电信诈骗、网络赌博等违法犯罪活动也有所增加，引起中国和东盟国家关注。2019 年，柬埔寨禁止网络赌博、菲律宾暂停发放网络博彩业经营许可证，并与中方合作抓捕、遣返多批涉赌博和诈骗不法分子，对净化中国东盟合作环境、促进双方关系健康发展起到积极作用。

（审定：胡继平）

---

① “2019 中国—东盟教育交流周亮点纷呈”，中国新闻网，2019 年 7 月 14 日，http：//www. gz. chinanews. com/content/2019/07 – 14/91126. shtml。（上网时间：2019 年 11 月 17 日）

② “2019 中国—东盟博览会旅游展在桂林举办”，人民网，2019 年 10 月 22 日，http：//zj. people. com. cn/n2/2019/1022/c186327 – 33460819. html。（上网时间：2019 年 11 月 17 日）

③ “东盟国家各显奇招吸引中国游客”，中国新闻网，2019 年 9 月 25 日，https：//news. sina. com. cn/w/2019 – 09 – 25/doc – iicezzrq8417947. shtml。（上网时间：2019 年 11 月 17 日）

第十章　南亚：不确定性不稳定性同频共振*

2019 年，南亚新老挑战交织，不确定性、不稳定性成地区形势关键词。从外部看，中美博弈对南亚的外溢效应明显加大。从内部看，印巴关系持续吃紧，阿富汗和平进程未有突破，地区治理赤字持续扩大。

一、中美博弈外溢效应增大

美国将印太视为攸关未来的关键地区及国家安全优先考虑，加速落实“印太战略”，确保于己有利的印太秩序。同时，中国“一带一路”倡议落实走深，与南亚国家合作“正能量”凸显。中美博弈持续“外溢”南亚及北印度洋地区。

（一）美以“印太战略”强化对南亚及北印度洋经略

全方位拉拢印度。美视印为落实“印太战略”之关键，多管齐下对印实施战略捆绑。其一，“印太四边”由虚向实。9 月 27 日，美与印日澳在联合国大会期间举行“印太四边”（Quad）首次外长级会晤，重申在海上安全、基础设施建设、互联互通等领域合作，同意定期举行部长级会议。① 在美着力拉拢下，印参

---

* 本章撰稿人：王世达　林一鸣　张书剑　王瑟　王海霞　胡仕胜

① “Readout of U. S. – Australia – India – Japan Ministerial”, U. S. Embassy New Delhi, Oct. 3, 2019, https://in.usembassy.gov/readout-of-u-s-australia-india-japan-ministerial-the-quad/.（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

与积极性提升是“印太四边”机制升格之关键。11 月 4 日，四国高官在曼谷东亚峰会期间再次会晤。其二，凸显美印战略共识。9 月，特朗普会晤赴美出席联合国大会的莫迪，并在休斯敦举行盛大集会，盛赞彼此“友谊”，宣布于 11 月举行名为“老虎凯旋”（Tiger Triumph）的美印首次三军联合军演。[①] 尽管两人未能解决经贸摩擦问题，但舆论普遍认为经贸分歧不会影响两国关系大局。10 月 2 日，印外长苏杰生与美国国务卿蓬佩奥会谈，商讨如何推进“自由和开放的印太”。[②] 此外，美还在印太框架下加强对印能源合作，10 月初，美印举行清洁能源金融工作小组会议，推出“弹性资源倡议”（Flexible Resources Initiative），承诺加强在“印太”能源安全领域合作，并助印建立稳定、可靠的电力系统。[③]

强化与斯里兰卡的安全合作。其一，提高对斯里兰卡战略重视。2 月，美国印太司令部司令戴维森称，深化美斯海军合作将是其年度工作重点之一。[④] 其二，推动在斯里兰卡的军事存在。

---

① “Howdy, Modi: PM Modi stands, claps as Donald Trump raises radical Islamic terrorism”, *India Today*, Sep. 9, 2019, https://www.indiatoday.in/india/story/howdy-modi-pm-modi-stands-claps-as-donald-trump-raises-radical-islamic-terrorism-1602055-2019-09-23.（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

② “Jaishankar discussed bilateral ties, Kashmir in meet with US' Mike Pompeo”, *Business Standard*, Oct. 3, 2019, https://www.business-standard.com/article/pti-stories/pompeo-jaishankar-discuss-strategic-bilateral-ties-developments-in-kashmir-119100300092_1.html.（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

③ “United States and India Launch Flexible Resources Initiative—Growth through Clean Energy”, US Department of State, Oct. 4, 2019, https://www.state.gov/united-states-and-india-launch-flexible-resources-initiative-growth-through-clean-energy/.（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

④ “Despite political upheaval, US should continue military ties with SL: US Admiral”, *Daily Mirror*, Feb. 13, 2019, http://www.dailymirror.lk/article/Despite-political-upheaval-US-should-continue-military-ties-with-SL-US-Admiral-162311.html.（上网时间：2019 年 11 月 4 日）

6月，斯里兰卡媒体曝出美寻求与斯签署新的《部队地位协定》,[①] 更新后的协定将赋予美军事人员外交、司法、赋税豁免等特权，并允许美国防部管辖的舰艇和交通工具在斯“自由进出和移动”，为美在斯建立军事补给基地创造条件。[②] 尽管斯总统西里塞纳称“在任期内不允许外国军队进驻斯领土”,[③] 但斯总统大选在即，美仍有可能在大选后续签《部队地位协定》。

对马尔代夫加大干预。美从“印太战略”出发，欢迎萨利赫当选马尔代夫新总统，支持马尔代夫新政府与印度密切关系。美负责南亚和中亚事务的副助理国务卿大卫·兰斯称，印美均认同马尔代夫对维护印太安全之重要性，将在马尔代夫政治过渡期提供支持。美还为新政府提供经援。[④] 2月，国务卿蓬佩奥会见马外长阿卜杜拉·沙希德，表示要向马提供975万美元援助，并讨论助马尔代夫管理海外债务、公共资金和打击金融犯罪。

对孟加拉国“两手经略”。其一，美谋求与孟签署《军事情报保护协定》（GSOMIA）和《物资劳务相互提供协定》（ACSA）。[⑤] 这是美与盟友安全合作基础性协议，将为美孟军事情报共享、后勤互助等合作提供基础，便利美在孟加拉湾及北印度洋

① 1997年美曾与斯签署过《部队地位协定》。

② “SOFA will turn SL into US military anchorage: Oppn.”, *Daily Mirror*, Jul. 2, 2019, http://www.dailymirror.lk/breaking_news/SOFA-will-turn-SL-into-US-military-anchorage:-Oppn-/108-170409.（上网时间：2019年11月4日）

③ “President states objection towards SOFA at cabinet meeting”, *Newsfirst*, Jun. 26, 2019, https://www.newsfirst.lk/2019/06/26/president-states-objection-towards-sofa-at-cabinet-meeting/.（上网时间：2019年11月4日）

④ “Top US, Maldives Diplomats Meet in Washington”, *the Diplomat*, Feb. 21, 2019, https://thediplomat.com/2019/02/top-us-maldives-diplomats-meet-in-washington/.（上网时间：2019年11月11日）

⑤ Raheed Ejaz, “US keen on defence deal with Bangladesh”, *Prothom Alo* (*website*), Aug. 27, 2019, https://en.prothomalo.com/bangladesh/news/200960/US-keen-for-defence-deal-with-Bangladesh.（上网时间：2019年11月6日）

地区的安全存在。其二，美出台“孟加拉湾倡议”（BBI）和“海上安全倡议”（MSI）等计划，向孟海上安全部门提供培训、装备，提升孟海上安全态势感知能力，[①] 将孟纳入其“印太”海上安全体系。美还启动对孟多项军售谈判，加大“外军融资”（FMF）和“国际军事教育培训”（IMET）等项目对孟投入，利用联合国维和行动向孟提供无人机，并提升两军协作能力。[②] 其三，美推出“基础设施交易与援助网络”（ITAN）和“亚洲前沿”（以能源促发展和增长）（Asia EDGE）等项目，通过推动私人投资，带动美企对孟电力等领域出口和投资。[③]

将尼泊尔纳入“印太战略”框架。2018 年 12 月，蓬佩奥会见尼泊尔外长贾瓦利，探讨尼在“自由、开放与繁荣印太中的中心作用”。[④] 2019 年 2 月，美国防部负责南亚及东南亚事务的助理部长费尔特访尼，成为 8 年来首位访尼的美国防部高级官员。他表示，中国应“提高透明度，改善投资质量”。[⑤] 6 月，美国防部公布《2019 印太战略报告》（IPSR），提出与尼泊尔等

---

① US Department of Defense, “Indo - Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region”, Jun. 1, 2019, https: //media. defense. gov/2019/Jul/01/2002152311/ -1/ -1/1/DEPARTMENT - OF - DEFENSE - INDO - PACIFIC - STRATEGY - REPORT -2019. PDF.（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

② *Ibid.*

③ US Department of State, “A Free and Open Indo - Pacific: Advancing a Shared Vision”, Nov. 3, 2019, https: //www. state. gov/wp - content/uploads/2019/11/Free - and - Open - Indo - Pacific -4Nov2019. pdf.（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

④ “Secretary Pompeo's Meeting with Foreign Minister Pradeep Gyawali of Nepal ”, US Embassy Kathmandu, Dec. 19, 2018, https: //np. usembassy. gov/secretary - pompeos - meeting - with - foreign - minister - pradeep - gyawali - of - nepal/.（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

⑤ “Chinese investment should serve the interest of Nepal and not just China, US official says”, *Kathmandu Post*, Feb. 26, 2019, http: //kathmandupost. ekantipur. com. np/news/2019 -02 -26/chinese - investment - should - serve - the - interest - of - nepal - and - not - just - china - us - official - says. html.（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

南亚国家建立密切伙伴关系。[①] 11 月，美国务院发布《自由开放的印太：推进共同愿景》，称美着力推动尼泊尔“公民社会”在立法中发挥更大作用。[②]

（二）中国与南亚合作渐入佳境

中印巩固发展共识。10 月 11—12 日，习近平主席同印总理莫迪在印度金奈举行中印领导人第二次非正式会晤，就国际和地区的全局性、长期性、战略性问题交换意见，同意强化“更加紧密的发展伙伴关系”，促进在治国理政、经济发展、反恐、互联互通和人文交流上的合作。两国决定建立高级别经贸对话机制，探讨建立“制造业伙伴关系”，鼓励在有潜力的领域相互投资，实现互利共赢。[③] 此外，印度关切的对华贸易不平衡问题有所缓解。中方采取措施扩大自印进口商品，如降低部分印输华商品关税，派遣采购团赴印，协助印农产品、药品输华等。印对华贸易逆差由 2017—2018 财年的 630 亿美元减至 2018—2019 财年的 530 亿美元。[④] 11 月中国还邀请印作为主宾国参加第二届中国国际进口博览会，为扩大印对华出口提供平台。

中巴密切战略合作。其一，中方支持巴根据国情制定反恐战

---

① “Indo - Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region”, US Department of Defense, Jun. 1, 2019, https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/ - 1/ - 1/1/DEPARTMENT - OF - DEFENSE - INDO - PACIFIC - STRATEGY - REPORT - 2019. PDF.（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

② “A FREE AND OPEN INDO - PACIFIC: Advancing a Shared Vision”, US Department of State, Nov. 4, 2019, https://www.state.gov/wp - content/uploads/2019/11/Free - and - Open - Indo - Pacific - 4Nov2019. pdf.（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

③ “金奈会晤将启中印经贸合作新篇”，中新网，2019 年 10 月 13 日，http://www.chinanews.com/cj/2019/10 - 13/8977738. shtml。（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

④ “India brings down trade deficit with China by ＄10 billion in 2019”, *Business Standard*, Apr. 11, 2019, https://www.business - standard.com/article/economy - policy/india - brings - down - trade - deficit - with - china - by - 10 - billion - in - 2019 - 119041101508_1. html.（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

略，坚持以对话协商推进国际反恐合作，反对将反恐“政治化”。中方在克什米尔问题上秉持是非曲直，支持巴方维护自身合法权益，主张根据《联合国宪章》、安理会决议及双边协定，以和平方式妥善解决问题，反对单方面改变现状。中巴还在阿富汗问题上密切沟通，为阿和平进程、地区反恐等议题上的国际合作注入“正能量”。其二，中巴经济走廊建设以产业合作和社会民生为重点深入推进。2018 年 12 月、2019 年 11 月，中巴经济走廊联合合作委员会召开第八、九次会议。双方在基础设施建设、产业合作、社会民生、瓜达尔港、经贸金融等领域合作持续深入。此外，2019 年 4 月，联委会国际合作协调工作组召开首次会议，推动走廊加速成为地区合作平台，为地区繁荣和发展提供资源与支撑。

中斯合作稳步推进。其一，经贸合作持续深入。2019 年 1—6 月，中斯贸易额为 20 亿美元。其中，斯对华贸易逆差 17.6 亿美元，较上一年同期缩小 8.3%。[①] 其二，大项目合作进展顺利。1 月 16 日，科伦坡港口城项目全部 269 公顷陆域吹填工程完工，标志项目建设阶段正式结束，进入后续招商引资阶段。3 月 27 日，汉班托塔港招商引资“一站式”服务中心启用，该中心将为临港园区的投资者提供更便捷服务，提升汉班托塔港竞争力。[②] 其三，安全合作发展迅速。斯“4・21”特大恐袭[③]后，中

---

① “2019 年 1—6 月斯里兰卡货物贸易及中斯双边贸易概况”，国别报告网，https：//countryreport. mofcom. gov. cn/record/view110209. asp? news_id = 65578。（上网时间：2019 年 11 月 4 日）

② “斯里兰卡汉班托塔港招商引资一站式服务中心在汉港开张”，新华社，2019 年 3 月 27 日，http：//www. xinhuanet. com/world/2019 - 03/27/c_1210091876. htm。（上网时间：2019 年 11 月 4 日）

③ 2019 年 4 月 21 日复活节当天，斯里兰卡科伦坡、尼甘布等地发生针对高档酒店和基督教堂的连环爆炸，造成约 253 人死亡，500 余人受伤，系斯里兰卡 2009 年内战结束以来爆发的最大规模恐袭事件。

国为斯安全部队建设提供力所能及的援助。在第一时间向斯转交10万美元紧急人道主义现汇援助和安防物资。[①] 6月，斯第一批军警人员赴华参训。9月，中国再次向斯提供价值7.65亿斯里兰卡卢比（约430万美元）的安全器械。[②]

中孟“一带一路”合作深化。2019年7月，孟总理哈西娜连任后首次访华，推动中孟战略合作伙伴关系进一步发展。[③] 其一，双方重申尊重和支持彼此根据本国国情选择的发展道路，尊重和支持彼此核心利益和重大关切，加强高层交往。其二，中孟友谊八桥、中孟友谊展览中心等重大项目进展顺利。双方同意续推“一带一路”合作，深化经贸、投资、产能等领域合作。中方重视改善贸易不平衡问题，支持孟方扩大黄麻制品、水产品、皮革、药物等对华出口。其三，加强两军交流，深化在军工军贸、人员培训、装备技术、舰艇互访、联合国维和等领域合作。

中尼关系步入新时代。2019年12月，习近平主席对尼泊尔进行历史性访问，受到尼各界热烈欢迎。中印宣布建立面向发展与繁荣的世代友好的战略合作伙伴关系，开启尼中关系的新时代。[④] 访问期间，两国签署多项协议，涉及互联互通、经贸投资、边界管理等领域，加强在“一带一路”框架下的全面合作。

---

① “程学源大使代表中国红十字会向斯里兰卡红十字会转交紧急人道主义现汇援助”，中国驻斯里兰卡大使馆，http：//lk. chineseembassy. org/chn/xwdt/t1660655. htm。（上网时间：2019年11月4日）

② “China donates Rs. 765 m worth emergency security equipment”, *Daily Financial Times*, Sep. 28, 2019, http：//www. ft. lk/front – page/China – donates – Rs – 765 – m – worth – emergency – security – equipment/44 – 686625.（上网时间：2019年11月4日）

③ “张佐大使出席孟加拉国华联会会董会并宣介哈西娜总理访华成果”，中华人民共和国驻孟加拉人民共和国大使馆（网站），2019年7月20日，http：//bd. chineseembassy. org/chn/dshd/t1682177. htm。（上网时间：2019年11月6日）

④ “习近平同尼泊尔总理奥利会谈”，新华网，2019年10月13日，http：//www. xinhuanet. com/politics/leaders/2019 – 10/13/c_1125099375. htm。（上网时间：2019年11月8日）

中国对阿加大建设性介入。随着特朗普政府着手从阿富汗战争脱身、推动与塔利班谈判，地区形势加速调整，阿国内各派及地区国家对中方期待持续上升。中国在密切与阿各派直接接触的同时，积极参加各类涉阿机制，如中、美、俄、巴有关阿和平问题磋商、中阿巴三边磋商等。

二、印巴紧张关系螺旋攀升

受恐怖袭击和克什米尔局势影响，印巴关系波折不断，双方在军事、外交领域的角力更加激烈，不仅对地区和平与稳定造成负面影响，更牵动地缘政治博弈。

（一）克什米尔问题是最大导火索

2019 年，克什米尔问题麻烦不断，导致印巴关系急速恶化。2 月 14 日，印度中央后备警察部队在印控克什米尔的普尔瓦马县遭遇自杀式汽车炸弹袭击，至少 44 名警察身亡，成为 1989 年以来该地区伤亡最严重的袭击事件。印外交部公开指责反印极端武装“穆罕默德军”（JeM）制造袭击并称巴方庇护，誓言将全面孤立巴基斯坦。[①] 巴否认印方指控。8 月 5 日，印度政府宣布废除宪法第 370 条，取消授予印控克什米尔地区的若干自治权利，并将该地区重组为“查谟—克什米尔”和“拉达克”两个联邦直辖区。巴认为此举单方面改变克什米尔现状，采取降低外交关系级别等反制措施。克什米尔不仅关乎印巴领

---

① “India strongly condemns the cowardly terrorist attack on our security forces in Pulwama, Jammu & Kashmir”, *Ministry of External Affairs of India* (website), Feb. 14, 2019, https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/31053/India_strongly_condemns_the_cowardly_terrorist_attack_on_our_security_forces_in_Pulwama_Jammu_amp_Kashmir.（上网时间：2019 年 10 月 31 日）

土和主权完整，更牵涉双方民族和宗教感情。此后印方为配合修宪落地，在印控克什米尔地区强化治安措施，加剧双方紧张态势。

（二）印巴武装冲突加剧

受克什米尔危机影响，印巴军事摩擦升级，影响南亚战略稳定。其一，爆发罕见烈度空战。普尔瓦马袭击后，印军机 2 月 26 日凌晨越过巴控克什米尔，深入巴境内实施空袭。次日，双方空军再次在克什米尔“控制线”附近对抗，印军 1 名飞行员在战机遭击落后被俘。此轮空战系 1999 年卡吉尔冲突后两军首次编队规模的公开空中对抗，亦是 1971 年第三次印巴战争后印空军首次越过巴控克什米尔地区进入巴本土领空。其二，地面冲突趋频趋烈。2 月 27 日，两军在空战同时展开激烈炮战。下半年以来，特别是印度废除宪法第 370 条之后，两军地面交火更加频繁。7 月 6—12 日，印巴 7 天内发生 5 次交火。10 月 20 日，两国再次发生大规模炮战，印声称对巴境内“恐怖分子营地”进行越境打击。印方称 2019 年 1 月 1 日至 10 月 12 日，巴共违反停火协议 2317 次，较上一年上涨 42.2%，是 2003 年两国达成停火协议以来次数最多的一年，其中约 23.7%（550 次）发生于 8 月 5 日修宪之后。[①] 其三，军事恫吓持续不断。3 月中旬，印海军在阿拉伯海北部举行大规模军事演习，出动包括航母、核潜艇在内的主力战舰，旨在“防止、威慑和挫败巴海军的任何

① “LoC ceasefire violations shoot past 2，000 this year”，*the Economic Times*，Oct. 12，2019，https：//economictimes. indiatimes. com/news/defence/loc – ceasefire – violations – shoot – past – 2000 – this – year/articleshow/71550130. cms.（上网时间：2019 年 10 月 31 日）

冒险”。[①] 8 月，巴试射可携带核弹头的“加兹纳维”短程弹道导弹，总理伊姆兰·汗称“两个核国家发生对峙，任何事情都可能发生”。[②] 此外，自 2 月发生冲突以来，两国均向边界地区调入大量精锐部队和军事装备，强化武力恫吓。

（三）牵动地缘政治博弈

军事冲突之外，印巴围绕克什米尔问题大打“外交战”“舆论战”，激起地缘博弈连锁反应。其一，围绕“反恐”持续斗法。普尔瓦马袭击事件后，印时任财长贾伊特利就表示将“利用所有外交手段”令巴在国际上“彻底孤立”。[③] 印度推动将“穆罕穆德军”头目、巴籍人员马苏德列入联合国“1267 委员会”[④] 制裁名单，并续推列名其他巴恐怖嫌犯。同时，印还以反恐怖融资不力为由鼓动“金融行动特别工作组”（FATF）[⑤] 将巴列入制裁“黑名单”。巴则采取相应合规措施，避免被列入“黑名单”。此外，巴以主动释放俘虏的印军飞行员、向印度锡克人

---

① “Navy redeploys combat units in North Arabian Sea amid India – Pak tensions”, *Live Mint*, Mar. 17, 2019, https://www.livemint.com/news/india/navy – redeploys – combat – units – in – north – arabian – sea – amid – india – pak – tensions – 1552826200773.html.（上网时间：2019 年 10 月 31 日）

② “巴基斯坦成功试射短程导弹”，《联合早报》，2019 年 8 月 29 日，https://www.zaobao.com.sg/realtime/world/story20190829 – 984908。（上网时间：2019 年 11 月 1 日）

③ “India will completely isolate Pakistan, says Arun Jaitley”, *Live Mint*, Feb. 15, 2019, https://www.livemint.com/news/india/pulwama – terror – attack – india – will – completely – isolate – pakistan – says – arun – jaitley – 1550209291458.html.（上网时间：2019 年 11 月 1 日）

④ 该委员会是基于联合国安理会《关于“基地”组织和塔利班及有关个人和实体的第 1267（1999）号决议》所设，又称“制裁‘基地’组织和塔利班委员会”。主要职责是列名同“基地”组织、本·拉登和（或）塔利班有关联的个人和实体，并监督各成员国对其采取制裁措施。

⑤ 该组织是各国就反洗钱、打击恐怖融资活动开展国际合作的重要平台，其宗旨和目标是帮助各国更好地打击洗钱、恐怖融资等非法活动，防止国际金融体系遭到滥用。

群体开放过境通道等方式释放善意，避免印巴关系彻底崩盘。其二，争取大国出面站台。7月，巴总理伊姆兰·汗访美，希望美国出面斡旋克什米尔局势，但遭印正面拒绝。8月，印度废除宪法第370条后，巴外长库雷西紧急访华，向中方通报巴方对当前克什米尔局势的看法、立场和应对举措。[1] 9月，莫迪访俄罗斯期间向俄总统普京阐述印在克什米尔问题上的立场，称巴“散布关于克什米尔的不实信息”。[2] 同月，莫迪与特朗普在美国休斯敦共同出席活动时称“打击恐怖主义及其庇护者的时机已经到来”，并表示“特朗普将与印度人民站在一起”。[3] 10月初，在习主席前往印度参加第二次中印领导人非正式会晤前夕，巴总理紧急访华，也意在寻求中方支持及促进巴印关系转圜。其三，寻求中东国家支持。中东成为印巴重点争夺目标。印废除宪法第370条后不久，莫迪访问阿联酋和巴林，对两国理解印在克什米尔问题上的立场表示感谢，表示继续加强与两国的经贸联系。[4] 10月，莫迪访问沙特，承诺打击“一切形式的恐怖主义”，加强

---

① “2019年10月31日外交部发言人耿爽主持例行记者会”，中华人民共和国外交部（网站），2019年10月31日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1712346.shtml。（上网时间：2019年11月11日）

② “Modi explains Jammu and Kashmir decision to Putin, says ‘false’ information being peddled”, *Gulf News*, Sep. 4, 2019, https://gulfnews.com/world/asia/india/modi-explains-jammu-and-kashmir-decision-to-putin-says-false-information-being-peddled-1.66207244.（上网时间：2019年11月1日）

③ “Howdy Modi: Indian PM appears with Trump at Texas rally”, *The Guardian*, Sep. 23, 2019, https://www.theguardian.com/world/2019/sep/23/modi-defends-removing-kashmirs-autonomy-at-trump-rally.（上网时间：2019年11月1日）

④ “Modi thanks UAE for support on Kashmir; seeks investments for Kashmir in UAE & Bahrain”, *the Economic Times*, Aug. 24, 2019, https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/modi-thanks-uae-for-support-on-kashmir-seeks-investments-for-kashmir-in-uae-bahrain/articleshow/70821688.cms.（上网时间：2019年11月1日）

反恐合作。[①] 同时，巴亦谋求寻求中东传统友好国家支持，如在克什米尔及反恐怖融资问题上获土耳其的支持。

三、阿富汗和平进程前景依旧不明

阿富汗战争久拖不决，特朗普丧失武力压垮塔利班的信心，授权美官员与塔利班谈判，但迟迟未获实质性突破。此外，地区国家强化在阿介入，阿国内各派围绕大选角力不断，导致和平进程更趋复杂。

（一）美国与塔利班谈判一波三折

自 2018 年 7 月至 2019 年 9 月，美负责阿富汗和解事务特使哈利勒扎德等人与塔利班进行 9 轮谈判。2019 年 9 月初，美与塔利班代表一度达成和平协议草案，其核心是美启动撤军，换取塔利班切断与“基地”等国际恐怖组织的联系。但特朗普 9 月 7 日突然取消原定在戴维营与塔利班及阿政府的秘密会晤，导致有关签署和平协议期待落空。9 日特朗普又在推特上宣布“和平谈判已死”，导致和平进程陷入停顿。特朗普叫停谈判并非无意与塔利班达成政治解决方案，而源于美国内不满和平协议草案对塔利班让步过多，认为“塔利班仅仅做出反恐口头承诺，美国却要实质撤军，而塔利班落实承诺的意愿和能力都值得怀疑”。[②]

---

① “Joint Statement on Visit of Prime Minister of India to the Kingdom of Saudi Arabia”, *Ministry of External Affairs of India* (website), Oct. 29, 2019, https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/31982/Joint+Statement+on+Visit+of+Prime+Minister+of+India+to+the+Kingdom+of+Saudi+Arabia.（上网时间：2019 年 11 月 1 日）

② “In Trump's team, misgivings emerge over any deal with Taliban in Afghanistan - U.S. officials”, *Reuters*, Aug. 31, 2019, https://in.reuters.com/article/usa-afghanistan-concerns/in-trumps-team-misgivings-emerge-over-any-deal-with-taliban-in-afghanistan-u-s-officials-idINKCN1VK2OO.（上网时间：2019 年 9 月 28 日）

10 月以来，哈利勒扎德再与塔利班秘密接触，并访问阿富汗、巴基斯坦等国沟通立场，未来重启谈判及签署政治解决协议可能性仍存。除直接与塔利班谈判之外，美国还与中国、俄罗斯、巴基斯坦举行阿问题多边磋商，寻求后三者出力助其与塔利班达成政治解决协议。

（二）地区国家强化介入力度

地区国家着眼“后美军时代”，营造于己有利的安排，加大对阿介入力度，导致和平进程更趋复杂。地缘政治上，地区国家担心若置身事外，特别是任美主导和平进程可能导致于己不利的阿政治安排及地缘格局。反恐上，“伊斯兰国”（“伊国”）在中东溃败后，国际暴恐中心有向南亚转移趋势。“伊国”“乌伊运”等组织的恐怖分子在阿东部及北部多地汇聚，地区国家亦担心阿恐情外溢危及自身。具体说来，巴基斯坦既担心特朗普在印太框架下持续挺印压巴，又认定阿局势长期动荡威胁自身国家安全，乐见特朗普从一味指责巴反恐不力转向求巴助力阿和平进程。巴基斯坦总理伊姆兰·汗就表示，巴基斯坦斡旋促成了美国与塔利班的直接会晤。美国匿名官员对路透社表示，巴方支持对于多哈谈判至关重要。[①] 俄罗斯持续提升在阿问题发言权。俄早在 2016 年就启动了讨论阿和平问题的“莫斯科进程”。2018 年 11 月，莫斯科进程举行新一轮会议，塔利班正式代表参会。2019 年 2 月、5 月，俄在莫斯科先后举办两轮“阿富汗内部对话”，阿政治反对派、塔利班等代表参会。伊朗高度关注美军在阿动向，加大对和平进程直接介入。伊于 2018 年 12 月底邀塔利班代表团访伊。伊副外长与塔利班代表商讨如何启动和平进程、维护阿和平

① “Pakistan playing central role in US – Taliban peace talks: report”, Feb. 8, 2019, https: //thehill. com/policy/international/429087 – pakistan – playing – central – role – in – us – taliban – peace – talks – report. （上网时间：2019 年 3 月 6 日）

与稳定。2019 年 1 月初，伊副外长访阿，向阿政府传递与塔利班对话信息。卡塔尔联合德国于 7 月在多哈召开“阿富汗内部对话”。阿方代表近 50 人，包括记者、社会活动人士、政党代表及政府官员等。塔利班亦派代表参会。双方会后发布声明，就广泛议题表明立场。

（三）阿国内各派博弈加剧

经两次延期后，阿总统选举于 9 月 28 日举行。但截至 11 月中旬，选举结果依然难产。此选正值美塔（利班）谈判陷入僵局之际，未来新任总统的和谈态度将事关和平进程前景乃至阿局势走势，各派势力围绕大选的争夺尤为激烈。其一，塔利班坚决反对，称选举由美国主导，是无意义的“浪费”，将予以武装抵制，警告阿民众不要前往投票。投票当日，阿十几省发生武装袭击，至少 9 人死亡，上百人受伤。其二，“老对手”继续彼此较量。尽管多达十几名候选人参选，但问鼎大位的真正较量仍在现总统加尼和首席执行官阿卜杜拉之间展开，其他人胜算不大。尤其是，加尼选择塔吉克族政治强人、前安全局局长萨利赫及哈扎拉族大佬、现副总统丹尼斯搭档竞选，不仅族群代表性强，且坐拥执政资源，民调也很高。根据阿选举法，若无候选人得票过半，得票前两名者将进入次轮投票。截至 2019 年 11 月初，选举结果已多次推迟公布，加尼和阿卜杜拉均宣布自己得票最多，不排除选举结果难产致阿陷入政治僵局之可能。阿大选久拖不决及新政府合法性不足均对和平进程不利。此外，阿政府 10 月 29 日表示，除非塔利班先停火，否则不会与之谈判，[①] 而塔利班迄今也拒绝与阿政府谈判。

---

① “Afghan Government Demands Cease – Fire Before Any Taliban Talks”, *New York Times*, Oct. 29, 2019, https://www.nytimes.com/2019/10/29/world/asia/afghanistan – taliban – talks – ceasefire.html.（上网时间：2019 年 11 月 2 日）

四、区域治理赤字困局难解

南亚地区层面合作未见起色，南亚多国经济、社会、反恐等领域欠账依旧明显。

（一）南亚地区合作机制停摆

自2016年印度以巴基斯坦“支恐”为由，带头抵制原定在巴召开的南亚区域合作联盟（简称“南盟”）领导人会晤以来，“南盟”合作机制停摆三年，区域一体化严重受阻。印巴在“南盟”框架下的水资源、能源、环境等对话基本停止。尽管印度积极投入“环孟加拉湾多领域经济技术合作组织”（BIMSTEC）和“孟加拉国—不丹—印度—尼泊尔倡议”（BBIN），打造排除巴基斯坦的南亚互联互通新机制，但实际进展有限。如：2014年签订的BBIN机动车协议因不丹2016年退出而迟迟无法实施；BIMSTEC则因议题过于分化、各国经济实力和意愿差异过大，难聚共识，无法成为“南盟”的替代机制。此外，莫迪政府出于防范非法移民、保障本国就业等考虑，在加强印度东北部与孟加拉国、缅甸互联互通问题上较为谨慎，致使相关建设进展低于预期。

（二）多国治理欠账明显

印度治国理政尚待加强。其一，2019年二季度GDP增长率仅5%。[①] 11月，国际评级机构穆迪将印度主权信用评级展望由

---

① “GDP growth down to 6 - year low in Q1 of 2019 - 20 financial year”, *the Hindu*, Aug. 30, 2019, https://www.thehindu.com/business/Economy/indias - gdp - growth - slows - to - 5 - in - april - june/article29301252.ece.（上网时间：2019年9月29日）

“稳定”下调至“负面”。[①] 印国内对扭转经济颓势呼声日高，但政府应策有限，且重大改革措施广受掣肘，中短期难改变经济现状。其二，环境危机加剧。据印度转型委员会报告，印度近6亿人面临极端用水压力，70%的供水受到污染，每年有20万人因缺乏安全饮水而死亡，首都新德里等21个主要城市地下水将在2020年耗尽，对经济造成毁灭性打击。[②] 此外，空气污染愈演愈烈。2019年10月以来，印度北部再遭大面积严重空气污染。各级政府对污染问题不重视、监督机制缺失、地区间政策协调不力等导致污染问题难见好转。其三，反恐仍有隐忧。如，边境管理松懈导致外来恐怖分子渗入。“孟加拉圣战者党”等恐怖组织就利用印孟边界管理漏洞向西孟加拉、阿萨姆等邦渗入。[③] “伊斯兰国”亦不断尝试从印度洋潜入印南部沿海地带。[④] 此外，网络监管不严导致暴恐思想通过网络扩散。

巴基斯坦国家治理积弊不少。其一，2018年大选引发的政治争议持续发酵，朝野对峙持久，拉低行政效率，影响国家发

---

① “Why Moody's cut India's outlook to negative; what it means”, *Times of India*, Nov. 8, 2019, https://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/why-moodys-has-lowered-indias-outlook-to-negative-things-to-know/articleshow/71966836.cms.（上网时间：2019年11月10日）

② “India faces worst water crisis: NITI Aayog”, *the Hindu*, Jun. 14, 2018, https://www.thehindu.com/sci-tech/energy-and-environment/india-faces-worst-water-crisis-niti-aayog/article24165708.ece.（上网时间：2019年11月11日）

③ “Zakir Naik speeches inspired majority of 127 people arrested for ISIS links”, *Hindustan Times*, Oct. 14, 2019, https://www.hindustantimes.com/india-news/zakir-naik-speeches-inspired-majority-of-127-people-arrested-for-isis-links/story-Vbxih5dt3GUSEYCOY2ubWN.html.（上网时间：2019年11月5日）

④ “Jamaat-ul-Mujahideen Bangladesh planning to set up permanent bases in eastern states: MHA”, *the Economic Times*, May 25, 2019, https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/jamaat-ul-mujahideen-bangladesh-planning-to-set-up-permanent-bases-in-eastern-states-mha/articleshow/69497170.cms.（上网时间：2019年11月5日）

展。2019 年 10 月，各主要反对党联合掀起新一轮反政府示威，加剧政治危机。其二，巴为应对国际收支危机而与国际货币基金组织（IMF）达成一揽子财政救助计划，承诺整顿财政、严控赤字、增加税收等，但遭遇深层阻力。如针对零售商推出的交易登记和提高流转税率等措施遭工商业罢市抵制，迫使政府让步。其三，巴军政当局武力反恐取得重大进展，国内安全形势好转，但强化法治、去宗教极端化等综合治理措施并未完全落实。巴反恐反极端工作从应对性、临时性走向机制化、常态化依然任重道远。

阿富汗深陷安全与发展困境。其一，塔利班等反叛势力影响范围扩大。截至 2019 年 11 月，政府控制县约占总数的 33%，塔利班控制县约 17%，双方争控县约 49%。从人口上看，政府控制或情况不明区域人口约占总数的 46%。塔利班控制区域人口约 12%，双方争控区域人口约 42%。[①] 其二，受政局不稳、地方不靖拖累，阿 2019 年 GDP 增长预计仅为 2.7%，通胀率将升至 3.1%。鉴于国际援助持续减少，阿经常账户持续恶化，2021 财年赤字将占 GDP 的 4%—6%。[②]

斯里兰卡治理赤字日益凸显。其一，经济管理不善。斯近年政局不稳导致经济政策持续性差，效率降低。经济增速由过去多年的南亚之冠跌至南亚倒数，2018 年仅为 3.2%。此外，总统、总理关系不睦导致政府内部沟通不足，投资者往往需对接多个政

① “Mapping Taliban Control in Afghanistan”, *Longwarjournal*, https://www.longwarjournal.org/mapping-taliban-control-in-afghanistan.（上网时间：2019 年 11 月 5 日）

② “Country Context”, World Bank, https://www.worldbank.org/en/country/afghanistan/overview.（上网时间：2019 年 11 月 2 日）

府部门。[①] 其二，社群矛盾尖锐。“4·21”特大恐袭爆发后，斯里兰卡西部省、西北省等地爆发多起基督徒、佛教徒针对穆斯林的暴力事件，政府被迫在当地实施宵禁并暂时断网。[②] 6月，斯议会所有穆斯林议员集体请辞，抗议将本地穆斯林社群与恐袭相联系的指控。[③] 其三，反恐维稳不力。“4·21”特大恐袭爆发暴露斯安全漏洞。如警察及安全系统未对大规模恐袭制定应对预案，酒店、教堂等人群集中场所亦缺乏安保检查设备。

（审定：张力）

① “SL lags in latest Ease of Doing Biz index”, *Daily Financial Times*, Oct. 25, 2019, http: //www. ft. lk/front - page/SL - lags - in - latest - Ease - of - Doing - Biz - index/44 - 688317.（上网时间：2019年11月5日）

② “Sri Lanka Blocks Social Media after worst anti - Muslims riots”, NDTV, http: //www. defencenews. in/article/Sri - Lanka - Blocks - Social - Media - after - worst - anti - Muslims - riots - 584659.（上网时间：2019年11月5日）

③ “All Muslim ministers decide to resign”, *Daily Mirror*, Jun. 3, 2019, http: //www. dailymirror. lk/top _ story/All - Muslim - ministers - decided - to - resign/155 - 168564.（上网时间：2019年11月5日）

第十一章 中亚在变革中谋发展*

2019年中亚形势总体稳定。受世界经济下行等因素影响，各国经济复苏依旧乏力，出台一系列改革举措；各国政局稳中有变；俄罗斯、美国、欧盟等高度关注中亚地区新动向，中国与中亚国家合作持续深化；安全威胁不容忽视，各国强化反恐举措，抵御外部威胁。

一、经济复苏乏力

（一）经济中低速度发展

1—9月，哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦、土库曼斯坦的GDP增速分别为4.3%、5.7%、6.1%和6.3%；1—8月塔吉克斯坦GDP增速为7.4%。五国增速高于2016—2018年，但是低于危机前的2013年。这表明中亚经济基本走出低谷，但是反弹力度不大。从国别看，1—9月，哈工业产值增长3.3%，农业产值负增长0.5%，建筑业增长13.5%，交通物流业增长5.5%。[①] 1—9月，吉工业增长16.8%，农业增长

---

* 本章撰稿人：丁晓星 王聪 王明昌

① ОСНОВНЫЕ СОЦИАЛЬНО－ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ，http：//stat. gov. kz/.（上网时间：2019年11月9日）

1.8%，建筑业增长9%，服务业增长2.7%。[①] 1—9 月，乌工业增长7%，农业增长2.4%，建筑业增长19.3%，交通物流业增长1.9%。[②]

表1　2013—2019 年中亚五国 GDP 整体数据（各国统计部门统计）

	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年 1—9 月
哈萨克斯坦	6%	4.3%	1.2%	1%	4%	4.1%	4.3%
乌兹别克斯坦	9%	8.1%	8%	7.8%	5.3%	5.1%	5.7%
吉尔吉斯坦	10.5%	3.6%	3.5%	3.8%	4.5%	3.5%	6.1%
塔吉克斯坦	7.4%	6.7%	6%	6.9%	7.1%	7.3%	7.4%（1—8 月）
土库曼斯坦	10.9%	10.3%	6.7%	6.2%	6.5%	6.2%	6.3%

（二）促因和障碍并存

2019 年推动中亚国家经济发展的积极因素包括：一是出口较为活跃。1—9 月，乌兹别克斯坦出口 136.77 亿美元，大幅增长 45.5%；吉尔吉斯斯坦出口 11.92 亿美元，增长 10.8%。1—6 月，塔吉克斯坦出口 4.8 亿美元，增长 12.4%。二是能源价格基本符合预期。哈萨克斯坦以 60 美元/桶的石油价格制定了 2019 年预算。截至 10 月，国际原油均价约 64 美元/桶。三是固定资产投资增速较快。1—9 月，哈、乌、吉固定资产投资同比分别增长 9.7%、4.6%和 6.3%，均高于同期的 GDP 增速。

同时，各国经济还受到以下负面影响：一是哈物价指数出现“倒挂”。1—9 月，工业品价格同比下降 1.4%，环比下降 2.6%，但同时消费品价格大幅增长。1—10 月，食品类商品价

① ОСНОВНЫЕ СОЦИАЛЬНО－ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ，http：//www. stat. kg/ru/.（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

② ОСНОВНЫЕ СОЦИАЛЬНО－ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ，https：//stat. uz/ru/.（上网时间：2019 年 11 月 5 日）

格上涨 7.2%，其中大米、面粉、土豆价格分别上涨 22.5%、19.9%和 15.3%，羊肉和牛肉价格分别上涨 15.6%和 15%。工业制品价格下跌不利于企业利润增长，而消费价格上涨则影响民生。哈总统托卡耶夫对此表示，“食品价格上涨是国家经济脆弱性的显著表现。”二是乌兹别克斯坦经济转型步伐缓慢。由于实行汇率双轨制，乌长期存在价格要素扭曲的现象。乌总统米尔济约耶夫上任后，寄希望于汇率改革来改变价格扭曲，同时通过适当贬值来倒逼产业升级。但是目前这些“组合拳”效果有限。2019 年 1—8 月，乌商品和服务贸易出口总额增长 39.6 亿美元，但黄金、能源、金属制品、农产品等初级产品出口额分别增长 23.8 亿、2.7 亿、2.4 亿和 3.5 亿美元，占出口增幅的 82%，而纺织品、机械制品等工业制成品增长仅为 3 亿美元。1—9 月，乌外贸逆差高达 42 亿美元，独立以来首次连续三年出现外贸逆差，表明产业升级的前景仍不明朗。三是塔经济对外援依赖较大。2019 年塔国际转移支付收入占预算总收入的 19%，较 2018 年提高约两个百分点。[①] 2019 年塔财政赤字为 3.91 亿索莫尼，塔拟通过国际组织贷款和援助的方式筹集 1.54 亿索莫尼，占赤字的 38%。

（三）发展后劲不足

目前，中亚各国经济均处于经济转型期，地区发展后劲不足。2019 年，世界银行预计 2020 年哈、乌、吉、塔、土 GDP 增速分别为 3.5%、5.5%、4.0%、6.0%和 5.1%，增速低于 2018—2019

① ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН О ГОСУДАРСТВЕННОМ БЮДЖЕТЕРЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН НА 2019 ГОД, http：//minfin.tj/downloads/.（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

年。[①] 原因如下：

表 2　世界银行有关 2018—2021 年中亚 GDP 数据

	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
哈萨克斯坦	4.1%	3.5%	3.5%	3.2%
乌兹别克斯坦	5.1%	5.3%	5.5%	6.0%
吉尔吉斯斯坦	3.5%	4.3%	4.0%	4.1%
塔吉克斯坦	7.3%	6.0%	6.0%	6.0%
土库曼斯坦	6.2%	5.6%	5.1%	4.9%

一是乌兹别克斯坦经济有滞胀风险。国际货币基金组织曾于 2018 年底告诫乌应“警惕物价快速上涨”。[②] 2017—2018 年，乌 CPI 指数分别为 14.4% 和 14.3%，2019 年 1—9 月，物价继续上涨 9.7%。CPI 激增的同时 GDP 增速却停滞不前，加之工业制品出口不振，经济转型举步维艰，乌经济有陷入滞胀的风险。二是能源价格走低预期。10 月，世界银行预测 2020 年原油价格预期为 58 美元/桶，较上次预测大幅下调 7 美元/桶。世行认为，美国将大幅提高产量，全球增长前景黯淡，供需关系不利于产油国。三是高通胀限制了各国降息空间。截至 10 月底，哈、乌、塔的基准利率分别是 9.25%、16% 和 13.25%，理论降息空间很大。但实际上，三国央行均将抑制通胀作为重中之重，降低基准利率的可能性不大。2019 年 9 月，哈央行逆市提息 0.25 个百分

① Перспективы мировой экономики: Европа и Центральная Азия, http://pubdocs.worldbank.org/en/355711555427823852/Global-Economic-Prospects-June-2019-Regional-Overview-ECA-RU.pdf.（上网时间：2019 年 10 月 28 日）

② https://www.imf.org/ru/News/Articles/2018/11/20/ms112018-uzbekistan-staff-concluding-statement-of-an-imf-staff-visit.（上网时间：2019 年 11 月 2 日）

点，“保物价”的决心凸显，将对投资产生负面影响。

二、政局步入调适期

（一）哈萨克斯坦实现权力交接

2019 年哈萨克斯坦实现权力平稳过渡。3 月 19 日，首任总统纳扎尔巴耶夫突然宣布辞职。次日，原上院议长托卡耶夫就任代总统。4 月 9 日，托卡耶夫宣布将总统大选提前至 2019 年 6 月 9 日。4 月 23 日，“祖国之光”党举行非例行代表大会，推举托卡耶夫为候选人。6 月 9 日，大选如期举行，托卡耶夫以 70.76% 的得票率首轮胜出，成为哈独立后第二位总统。6 月 12 日，托卡耶夫宣誓就职，权力交接顺利完成。纳扎尔巴耶夫继续担任国家安全会议主席和“祖国之光”党主席。10 月 9 日，托卡耶夫签署总统令，规定今后内阁部长、总统办公厅、总检察院、国家安全委员会、央行、各直辖市和各州的负责人任命需经过纳扎尔巴耶夫同意才能生效。此举虽重申了纳在政坛中的绝对核心地位，但也有利于提高托卡耶夫政府的权威性，表明无论谁成为部级高层，都是经过纳首肯的。

哈权力交接没有引起大波动，然而低迷的经济形势引发了密集的抗议潮。6 月，哈至少发生了 3 次规模较大的游行示威，累计近千人参加，警方逮捕数百人。面对示威，哈政府采取两手策略。一方面大胆承认施政问题，改进政府作风。托卡耶夫总统称，民众走上街头的主要原因是贫困，政府应该反思。另一方面加大打击力度。2019 年，哈总检察院多次发出示威禁令，劝告民众不要参与示威，同时坚决逮捕非法游行者。

（二）乌兹别克斯坦延续改革新政

2019 年，乌兹别克斯坦继续推动体制改革。主要有三方面：

一是改革行政体系，提高执政效率。1 月，米尔济约耶夫签署总统令，改组内阁设置，总理和副总理的职数由一正八副变为一正五副，随后，乌在一个月内进行了高密度的人事调整。1 月底，米尔济约耶夫任命加尼耶夫为副总理，主管投资、创新发展、自由经济区和小型工业区事务；任命原副总理诺季尔·奥塔若诺夫为负责经济发展、投资和外贸政策实施问题的总统助理；免去原副总理兼国家投资委员会主席苏赫洛普·霍尔姆拉托夫的职务。2 月 18 日，苏尔丹诺夫出任负责能源问题的总理顾问。2 月 22 日，瓦哈波夫出任负责农业问题的总理顾问。纵观整个 2019 年，乌部级领导职位变动几乎涵盖了包括财政部、海关、央行、国安局、总检察院等所有要害部门。二是大力反腐，倡导廉洁司法。2019 年，米尔济约耶夫以总检察院、最高法院为重点，大力推动反腐工作。总检察长奥塔别克·穆罗多夫、副总检察长希多亚托夫、最高法院副院长杰赫卡诺夫等先后被捕。同时，总检察院的内部监督局、人事局、国际法局、重刑公诉局和公共关系局也先后改组。三是推动经济体制改革。1 月，乌组建了特别经济理事会，负责 2019—2021 年体制改革“路线图”的保障工作。理事会主席为总理阿里波夫，副主席为副总理兼财长库齐卡洛夫，理事会委员包括总统顾问马夫罗诺夫、央行行长努尔穆拉托夫、工商联合会主席伊克拉莫夫等。理事会主要职责是在协调各部门活动的基础上，分析改革风险，推动改革进程。①

（三）吉尔吉斯斯坦前总统被捕

2019 年，吉政坛最大的事件是新老总统之争。4 月 3 日，

① О ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ МЕРАХ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ И ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ, http://lex.uz/docs/4147303? query = % D0% B1% D0% B0% D0% BD% D0% BA.（上网时间：2019 年 11 月 2 日）

“反阿派”社民党举行特别党代会，成立领导机构，选举“没有阿坦巴耶夫的社民党”运动负责人阿布德拉赫曼诺夫为党主席。该派明确反对前总统阿坦巴耶夫，支持现总统热恩别科夫。[①] 4月6日，“挺阿派”社民党举行党代会，阿坦巴耶夫出任党主席。该派表示将与热恩别科夫做坚决斗争。[②] 至此，在政坛活跃数十年且规模最大的社民党正式分裂。5月16日，热恩别科夫批准《总统权益保障法》修正案。6月20日，议会依据该法剥夺了阿坦巴耶夫的刑事豁免权。随后，吉国安委对阿坦巴耶夫进行三次传唤，均遭拒绝。8月8日，吉强力部门出动数千名特警，与阿坦巴耶夫支持者发生枪战，最后迫使阿坦巴耶夫归案。至此，持续了一年之久的“热阿之争”以阿坦巴耶夫的被捕而告终。

阿坦巴耶夫被羁押后，政坛焦点很快转移到议会选战中。2020年，吉将举行第七届议会大选。由于实行议会—总统制，吉议会选举结果对政坛影响不亚于总统大选。目前，吉各党派已经开始选前筹备工作，因第六届议会选举而临时联合的“共和国—故乡”党打算各自为战，“挺阿”和“反阿”派社民党明争暗斗，捷克巴耶夫及其领导的“祖国”党继续充当搅局者，各派势力将围绕2020年议会选举进行激烈争斗，吉政局不会因为阿坦巴耶夫被捕而趋于平静。

（四）塔吉克斯坦人事调整频繁

2019年，塔吉克斯坦人事调整十分频繁，涉及内阁多个部委和强力部门。1月14日，哈特隆州州长古尔玛赫玛德佐达被

---

① https：//www. vb. kg/doc/377616_sagynbek_abdrahmanov_zanial_mesto_almazbeka_atambaeva. html.（上网时间：2019年11月2日）

② https：//www. vb. kg/doc/377682_sezd_sdpk_proshel_v_dome_depytata_anvara_artykova. html.（上网时间：2019年11月2日）

免职[①]。1 月 22 日，上院议长乌拜杜洛耶夫的儿子阿米尔江被任命为负责经济事务的总统顾问[②]。2 月 5 日，外交部副部长纳斯利迪诺夫和文化部副部长玛什拉波夫被解职。[③] 2 月 27 日，国防部副部长萨伊德佐达被解职。[④] 4 月 10 日，外交部第一副部长尼佐米金被解职。[⑤] 7 月 22 日，反垄断局局长瓦利佐达被解职。10 月 30 日，粮食安全委员会主席卡莫拉佐达被解职。[⑥] 分析认为，如此频繁的人事变动一方面与相对疲软的经济大环境有关，另一方面与 2020 年的两次大选相关。

2020 年，塔吉克斯坦将同时举行总统和议会选举，这也是自 1992 年以来塔吉克斯坦首次在一年内举行两次大选。2016 年，塔吉克斯坦进行修宪公投，一是取消“民族领袖”拉赫蒙的总统任期限制；二是修正案将总统候选人的年龄下限从 35 岁降低至 30 岁。因此，理论上拉赫蒙总统及其长子鲁斯塔姆都有机会参选。分析认为，鲁斯塔姆直接竞选的概率较低。

---

① https：//tj. sputniknews. ru/country/20190114/1027961955/rahmon – osvobodil – dolzhnost – glava – khatlon – region – oblast. html. （上网时间：2019 年 11 月 8 日）

② https：//tj. sputniknews. ru/main/20190122/1028054708/naznachen – apparata – pomoshchnika – rahmon – amirdzhon – ubaydulloh. html。（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

③ Рахмон уволил заместителя министра иностранных дел Таджикистана, https：//tj. sputniknews. ru/country/20190205/1028180831/tajikistan – rahmon – uvolnenie – zamestitel – ministr – inostrannyh – del. html. （上网时间：2019 年 11 月 1 日）

④ Рахмон произвел кадровые перестановки в правительстве Таджикистана, https：//tj. sputniknews. ru/country/20190227/1028388787/rahmon – kadrovye – perestanovki – pravitelstvo – tajikistan. html. （上网时间：2019 年 11 月 1 日）

⑤ Рахмон произвел кадровые перестановки в Министерстве иностранных дел, https：//tj. sputniknews. ru/country/20190410/1028639723/Rahmon – kadrovye – perstanovki – ministerstvo – inostrannyh – del. html. （上网时间：2019 年 11 月 4 日）

⑥ Рахмон провел кадровые перестановки в комитетах по безопасности Таджикистана, lhttps：//tj. sputniknews. ru/country/20191030/1030132867/rahmon – kadrovye – perestanovki – komitety – bezopasnost – tajikistan. html. （上网时间：2019 年 11 月 5 日）

（五）土库曼斯坦推进议会改革

2019 年，土库曼斯坦推行议会体制改革。目前，土库曼斯坦实行一院制。2017 年，土库曼斯坦在全国长老理事会的基础上组建了人民委员会，将其定位为国家大政方针决策机构之一，但与现行议会的关系较为模糊。2019 年 9 月，人民委员会举行第二次会议，别尔德穆哈梅多夫总统在会上提出了“两院制”的议会改革方案。别认为，人民委员会与现行议会构成统一的立法体系，两院制议会能更好地代表各阶层利益。[①] 10 月，土成立宪法委员会，负责相关法律条款的修订工作。[②] 相关改革工作可能于 2020 年最终完成。

三、多元外交格局延续

（一）俄罗斯继续提升地区影响力

2019 年，俄罗斯继续抓住国际格局变化的机遇期，结合欧亚地区形势新变化，加快整合独联体国家步伐，在中亚地区影响持续上升。

首先，俄与中亚国家最高领导人密集会晤和磋商，彰显俄在该地区的特殊影响力。2019 年普京总统、梅德韦杰夫总理多次访问中亚。普京对吉尔吉斯斯坦进行了国事访问，并借参加上合组织、亚信峰会、独联体国家领导人峰会等活动之机访问了塔吉克斯坦和土库曼斯坦。俄总理梅德韦杰夫也借参加地区组织峰会之机，于年内访问了乌、吉、土、塔。此外，俄外长拉夫罗夫、

---

① Глава Туркменистана предложил провести конституционную реформу, https://www.trend.az/casia/turkmenistan/3123755.html.（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

② Состоялось первое заседание Конституционной комиссии, http://www.turkmenistan.gov.tm/?id=19630.（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

联邦委员会主席马特维延科、国家杜马主席沃罗金、安全会议秘书帕特鲁舍夫等领导人也频繁到访中亚。哈总统托卡耶夫、塔总统拉赫蒙、吉总统热恩别科夫等也先后访俄。

其次，借欧亚经济联盟、独联体、集安组织等多边机制，加速推动俄主导的欧亚一体化进程。2019 年欧亚经济联盟与乌兹别克斯坦成立了工作组，研究给予乌观察员国地位和乌入盟事宜。[①] 塔吉克斯坦入盟工作也在积极运作，乌、塔两国成为欧亚经济联盟的重点扩员对象。2019 年独联体各部门定期会晤陆续召开，乌兹别克斯坦正式加入了独联体成员国议会大会，并主动承办了本届大会。10 月，普京在出席独联体国家元首峰会时表示，世界正面临贸易战和各类限制，独联体国家应加强外汇政策协调，择机建立独联体统一金融市场。[②] 2019 年，在集安组织框架内，成员国举行了多次联合军事演习。

此外，俄与中亚部分国家双边合作取得不少新进展。2019 年俄乌双边合作良好势头得以延续。5 月，第一届俄乌政府首脑委员会会议在乌举行，梅德韦杰夫参会。[③] 俄土关系也取得明显改善。2019 年俄总统和总理等领导人多次访土参会，在里海和阿富汗等地区问题上协调合作。此外，俄还恢复了中断多年的自土库曼斯坦购买天然气的计划。

---

① В Узбекистане идет переформатирование взаимоотношений с региональными организациями - Садык Сафаев, http: //www. aloqada. com/News/2019/10/05/v - uzbekistane - idet - pereformatirovanie - vzaimootnosheniy - s - regionalnymi - organizaciyami - % E2%80%93 - sadyk - safaev .（上网时间：2019 年 11 月 1 日）

② 普京："独联体国家应采取货币风险保障措施"，http: //sputniknews. cn/politics/201910101029809952/。（上网时间：2019 年 11 月 1 日）

③ В Узбекистан прибыл Дмитрий Медведев, http: //www. aloqada. com/News/2019/05/30/v - uzbekistan - pribyl - dmitriy - medvedev.（上网时间：2019 年 11 月 2 日）

（二）美国加速与中亚国家各领域合作

2019 年美国以“C5 +1”（中亚五国 + 美国）外长对话机制为依托，推进与中亚国家各领域合作。8 月，美国与中亚五国的“C5 +1”对话在哈萨克斯坦首都努尔苏丹市举行，美国副国务卿戴维·黑尔和中亚五国外长出席。各方围绕“经济安全与伙伴关系”“阿富汗和平”“确保中亚安全”三大议题，讨论了拓展经贸合作、招商引资、地区多边经济合作等项目，对地区基础设施建设和物流运输表达了强烈兴趣。① 时隔仅一个月，9 月 22 日美国又借中亚五国外长赴美参加联合国大会之机，在纽约举行了第二次“C5 +1”对话。美国国务卿蓬佩奥参加，各方讨论了经贸投资和安全问题，特别是从境外回流的武装分子问题等。蓬佩奥强调与中亚国家发展经济伙伴关系的重要性，并称美国与中亚国家在基础设施领域的合作颇有前景。②

双边层面。近年，美乌合作取得重要进展。乌兹别克斯坦国内大规模改革引发美高度重视，美有意借机推动中亚国家现代化改革，减轻各国对俄依赖。2 月底，美国国际开发署决定向乌司法部提供 1000 多万美元，帮助乌推进司法系统的改革。③ 5 月，美国际开发署又宣布将向乌提供 1950 万美元援助，以支持乌的教育现代化改革，特别是英语教学等。④ 2019 年美吉关系取得突

① “美副国务卿与中亚五国外长举行‘C5 +1’会谈”，http：//www. sohu. com/a/335485290_267106。（上网时间：2019 年 10 月 29 日）

② “美国与中亚‘C5 +1’对话机制部长级会晤在纽约举行”，http：//www. mofcom. gov. cn/article/i/jyjl/e/201909/20190902901203. shtml。（上网时间：2019 年 10 月 29 日）

③ “乌美加强司法—法律系统改革领域合作”，http：//uz. mofcom. gov. cn/article/jmxw/201903/20190302839438. shtml。（上网时间：2019 年 10 月 29 日）

④ “美国向乌兹别克斯坦提供 1950 万美元援助用于教育改革”，http：//uz. mofcom. gov. cn/article/jmxw/201905/20190502862998. shtml。（上网时间：2019 年 10 月 29 日）

破。自2014年美军关闭驻吉军事基地后，两国关系遇冷。2019年7月，美政府代表团访吉，与吉方举行了2015年以来的首次政府间双边磋商，标志着吉美关系出现转机。[①]

（三）欧盟出台新版“中亚战略”

7月6—7日，第15届欧盟－中亚外长会晤在比什凯克举行，欧盟外交和安全政策高级代表莫盖里尼与中亚五国外长（土库曼斯坦为副外长）参加会晤。期间，欧盟发布了新的“中亚战略”——《欧盟与中亚：更坚定伙伴关系的新机遇》。与2007年首份“中亚战略”相比，新战略侧重点有所不同：一是助力中亚强化自我发展能力。提升中亚国家应对挑战和改革能力；支持中亚经济现代化；推动地区对话与合作，促中亚稳定与发展。二是在中亚推进可持续联通建设。欧盟特别提到将“跨欧网络交通”建设延伸至欧洲邻国、“一带一路”倡议及其他国际合作平台，助力中亚发展。三是寻求阿富汗问题的中亚解决框架。利用中亚国家对阿未来发展的高度关注，酌情将阿纳入欧盟—中亚对话框架和地区合作方案。同时，双方商定，在原有2014—2020年间欧盟提供超10亿欧元援款基础上，欧在中亚再注入7200万欧元新投资，包括助塔吉克斯坦修建水电站（2000万欧元）、助吉尔吉斯斯坦教育改革（3600万欧元）以及在哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦改善妇女地位（200万欧元）等。[②]

欧盟新战略在一定程度上迎合了中亚国家新形势下寻求外交多元化和发展现代化的需求。乌兹别克斯坦总统米尔济约耶夫等

---

① “吉尔吉斯斯坦和美国举行近年来首次政府间磋商”，http：//news. sina. com. cn/w/2019－08－01/doc－ihytcitm6058857. shtml。（上网时间：2019年11月1日）

② ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ：НОВОЕ ПАРТНЁРСТВО В ДЕЙСТВИИ，https：//eeas. europa. eu/sites/eeas/files/2010_strategy_eu_centralasia_ru. pdf.（上网时间：2019年11月7日）

领导人此前已多次访欧，主动向欧寻求经济改革经验和资金支持，并推进劳工、人权、法律、教育等改革。哈萨克斯坦官方认为欧盟新战略“有远见”。吉尔吉斯斯坦建议 2020 年初举行第一届“欧盟—中亚经济论坛”，加强经济合作。

（四）中国与中亚国家关系持续深化

2019 年中国与中亚国家领导人继续保持高频会晤。中亚多国领导人赴华参加第二届“一带一路”国际合作高峰论坛、北京世园会开幕式和第二届中国国际进口博览会。6 月，习近平主席先后对吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦进行国事访问，与两国分别签署关于进一步深化全面战略伙伴关系的联合声明，并参加了在两国举行的上海合作组织元首峰会和亚信组织领导人峰会。10 月，李克强总理赴乌参加上合组织政府首脑会议，助推中乌合作再上新台阶。中国与中亚国家在“一带一路”框架内合作持续深化，“一带一路”倡议同中亚各国发展战略深度对接，合作领域从互联互通、经贸、农业扩大到科技创新、旅游、数字经济、北斗导航等领域。

双边层面。9 月中旬，哈新总统托卡耶夫访华，双边签署多领域合作协议，中哈一致决定将双边关系提升至永久全面战略伙伴关系，为中国与中亚国家关系发展树立了典范。中土关系获得新动力。10 月 14 日，中国外交部副部长乐玉成访土，与土第一副总理兼外长梅列多夫、土第一副外长哈吉耶夫举行了会谈，就两国关系、高层互访以及各领域合作全面、深入、坦诚地交换了意见，达成重要共识。[①] 同月，土库曼斯坦国民会议副主席巴巴耶夫率团访华，受到全国人大常委会委员长栗战书和副委员长王

① “愿中土关系以汗血宝马的速度飞驰向前”，http://www.sohu.com/a/190635674_630337。（上网时间：2019 年 11 月 3 日）

晨的接见。[①]

（五）地区大国纷纷与中亚建立集体对话机制

2019 年地区大国在中亚延续高频外交。其中，韩国最为积极，文在寅总统和李洛渊总理先后访问中亚。4 月 16—23 日，文在寅总统访问土库曼斯坦、乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦，力推韩国政府的“新北方政策”。7 月，李洛渊总理访问了吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦，完成了韩国领导人对中亚五国的访问。10 月 15—16 日，在哈萨克斯坦举行了第 12 届韩国—中亚合作论坛，中亚五国外长和韩国外长康京和参加，标志该机制已由此前的副部长级提升至正部级。[②]

印度近年来推动联通中亚的“北上战略”。1 月 12—13 日，第一届“印度 + 中亚五国 + 阿富汗”对话会议在撒马尔罕举行，中亚各国外长悉数参加，会上侧重讨论了经贸、投资、科技、交通、旅游等领域的合作。第二届对话会议或将于 2020 年由印度承办。[③]

日本继续在“日本 + 中亚”五国外长会晤机制下加强与中亚各国合作。5 月 18 日，在塔吉克斯坦举行了第七届“日本 + 中亚”五国外长对话会，日本外相河野太郎出席，中亚国家外

---

① “栗战书会见土库曼斯坦国民会议副主席巴巴耶夫”，http：//baijiahao.baidu. com/s？ id = 1647560156869095084&wfr = spider&for = pc。（上网时间：2019 年 11 月 3 日）

② Глава МИД принял участие в Форуме сотрудничества Республика Корея – Центральная Азия，http：//avesta. tj/2019/10/17/glava – mid – prinyal – uchastie – v – forume – sotrudnichestva – respublika – koreya – tsentralnaya – aziya/.（上网时间：2019 年 11 月 3 日）

③ В Самарканде прошла первая встреча глав МИД Диалога Индия – Центральная Азия，http：//avesta. tj/2019/01/14/v – samarkande – proshla – pervaya – vstrecha – glav – mid – dialoga – indiya – tsentralnaya – aziya/.（上网时间：2019 年 11 月 3 日）

长（土库曼斯坦为副外长）参会，与日方讨论了加强经贸、投资、旅游和区域安全等领域的合作问题，各方同意继续在农业、运输、物流领域开展合作，并将加强旅游领域的新合作。[①] 中亚国家与日方合作态度积极。2019 年 10 月，土库曼斯坦总统别尔德穆哈梅多夫访日；12 月，乌兹别克斯坦总统米尔济约耶夫访日。

四、安全形势稳中存忧

（一）反恐形势不容乐观

近年，随着国际和地区反恐形势的变化，中亚国家明显加强反恐举措，取得成效。2019 年中亚发生的恐袭案件仍集中在反恐形势较为严峻的塔吉克斯坦。5 月 19 日，距杜尚别几十公里的瓦赫达特市监狱发生涉恐暴动，3 名狱警被杀，29 名暴动囚犯被击毙，另有 35 名罪犯被控制。[②] 事后，塔内务部调查证实暴动的主要成员为“伊斯兰国”恐怖分子，且主要组织者系原塔内务部特警局局长哈利莫夫（2015 年已逃亡“伊斯兰国”）之子。自 2018 年起，塔吉克斯坦境内监狱已接连发生数次涉恐暴动。今年 7 月，塔吉克斯坦 128 名囚犯在从北部的胡占德转运到

---

① В Душанбе прошло совещание глав МИД Диалога Центральная Азия + Япония, http://avesta.tj/2019/05/20/v – dushanbe – proshlo – soveshhanie – glav – mid – dialoga – tsentralnaya – aziya – yaponiya/.（上网时间：2019 年 11 月 3 日）

② МВД обнародовало список 29 заключенных, убитых во время бунта в ИТК Кирпичный, http://avesta.tj/2019/05/20/mvd – obnarodovalo – spisok – 29 – zaklyuchennyh – ubityh – vo – vremya – bunta – v – itk – kirpichnyj/.（上网时间：2019 年 11 月 1 日）

杜尚别等地途中发生中毒事件，造成14名罪犯死亡。[①] 由此可见，塔强力部门存在安全漏洞。

目前，中亚地区反恐形势面临的现实挑战依然是境外涉恐分子回流和阿富汗安全威胁等问题。2019年哈萨克斯坦等国警方先后破获多起境外人员回流的涉恐案件。4月阿拉木图警方逮捕1名“伊斯兰国”恐怖分子，其试图针对当地商场发动恐袭，警方缴获了多个爆炸装置和商场平面图。同时，阿富汗安全形势恶化，对中亚南部边防的威胁增加。9月初，美国叫停与阿富汗塔利班组织的和平谈判，导致塔利班与阿富汗安全部队之间的冲突加剧，阿富汗安全局势持续动荡。联合国阿富汗援助团发布的报告称，2019年第三季度阿富汗平民伤亡人数创历史新高，武装冲突共造成4313名平民伤亡，其中1174人死亡、3139人受伤，比2018年同期增加了42%。[②]

阿安全局势恶化为武装分子组织及策划发动全球范围内的恐怖活动提供了更大空间，“伊斯兰国”阿富汗分支等极端组织趁机加大招募力度。2月底，塔吉克斯坦边防局官员称，与塔接壤的阿富汗北部的巴达赫尚、昆都士等省聚集了16770名武装分子，其中外国雇佣军6370名，建立了36个恐怖分子训练营。[③] 11月6日凌晨，20名武装分子袭击了杜尚别以西60公里处的边防站，造成塔1名边防军、1名警察死亡。此后，15名武装分子

---

① 14 заключенных скончались в Таджикистане при перевозке в другую колонию, http: //ca - news. org/news: 1555780/? from = canews&place = topread. （上网时间：2019年11月1日）

② 《阿富汗和平进程难现曙光》，http: //baijiahao. baidu. com/s? id = 1648234278944756763&wfr = spider&for = pc。（上网时间：2019年11月7日）

③ Глава погранвойск Таджикистана заявил о скоплении свыше 6 тыс. боевиков на афгано - таджикской границе, http: //avesta. tj/2019/02/26/glava - pogranvojsk - tadzhikistana - zayavil - o - skoplenii - svyshe - 6 - tys - boevikov - na - afgano - tadzhikskoj - granitse/. （上网时间：2019年11月7日）

被击毙，5 人被捕。经审讯证实，此团伙系阿境内的“伊斯兰国”恐怖分子。此次入境中亚实施恐袭较为罕见，距上次阿恐怖分子大规模入境中亚制造恐袭（1999 年“乌兹别克斯坦伊斯兰运动”制造的“巴特肯事件”）已近 20 年。①

（二）各国多措并举抵御外部威胁

2019 年中亚国家继续多措并举，提升应对外部安全威胁的能力。首先，各国主动自中东引渡本国籍涉恐人员及其家属回国改造。2013 年以来，中亚各国均有大量公民被举家招募至中东作战。目前，这些人中大部分男性或战死，或被捕入狱，但大量妇女和儿童滞留当地。为消除潜在的安全隐患，中亚各国均主动从叙利亚等国引渡涉恐人员及其家属回国进行改造。其中，哈萨克斯坦于 2018 年开始采取类似举措，截至目前已经引渡回国 500 人，其中绝大部分为妇女和儿童。2019 年塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦也均自中东引渡回数百人。吉尔吉斯斯坦也在讨论自中东引渡本国涉恐人员回国的问题。②

其次，各国继续推动强力部门间合作。自 2017 年以来，中亚各国举行了一系列强力部门联合演习，包括内务部、国防部和安全部门等，极大提升了地区协同反恐能力。2019 年 5 月，塔吉克斯坦、哈萨克斯坦反恐部队在塔境内举行了联合反恐演习。9 月，乌、吉、塔三国在吉尔吉斯斯坦境内的巴特肯州举行了三

---

① Нападение на погранпост в районе Рудаки. Убиты два силовика и 15 бандитов, http: //avesta. tj/2019/11/06/napadenie – na – pogranpost – v – rajone – rudaki – ubity – dva – silovika – i – 15 – banditov/.（上网时间：2019 年 11 月 7 日）

② КИРГИЗИЯ ГОТОВИТСЯ ВЕРНУТЬ СВОИХ ГРАЖДАН ИЗ ИРАКА И СИРИИ. ДЕНЬГИ ДОНОРОВ ПЕРЕВЕШИВАЮТ РЕАЛЬНЫЕ РИСКИ ДЛЯ ЦА, https: //paruskg. info/glavnaya/167247 – kirgizija – gotovitsja – vernut – svoih – grazhdan – iz – iraka – i – sirii – dengi – donorov – pereveshivajut – realnye – riski – dlja – ca. html.（上网时间：2019 年 11 月 7 日）

国紧急情况部门间的首次联合演习。

再次，继续与大国开展联合军演，获取外部军事援助。7 月底，中、塔军方在塔东部戈尔诺—巴达赫尚自治州举行联合军事演习。8 月，中国和吉尔吉斯斯坦在中国境内举行了“合作—2019”联合反恐演习。10 月，集安组织成员国在塔吉克斯坦举行了“坚不可摧的兄弟—2019”联合演习，俄军向其他国家传授了在叙利亚战场的反恐经验。同时，演习结束后，俄军向塔方捐赠价值 3.2 亿卢布（约 3500 万元人民币）的武器和军事装备。[①] 同月底，俄首次将 S－300PS 防空导弹系统部署在驻塔 201 军事基地。[②]

（审定：冯仲平）

① “塔吉克斯坦和阿富汗边境恐怖威胁加剧，俄向塔无偿援助 3.2 亿卢布武器装备”，http：//baijiahao. baidu. com/s？ id = 1648874236961473830&wfr = spider&for = pc。（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

② “S－300PS 首次进入俄罗斯驻塔吉克斯坦军事基地”，http：//baijiahao. baidu. com/s？ id = 1648522425957312837&wfr = spider&for = pc。（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

第十二章　中东局势演变呈现三大特征*

2019 年中东局势乱点纷呈，内外危机发酵，新老矛盾激荡。美伊关系恶化，伊核危机升级；地区格局进一步失衡，土耳其、以色列、伊朗对阿拉伯阵营的优势持续扩大；国家建设与社会治理的顽疾复发，多个阿拉伯国家爆发持续性街头抗议。地区安全、稳定与繁荣仍未可期。

一、美伊对峙频酿险情

2019 年，美国把对伊“极限施压”推向极致，伊朗被迫反制。美伊关系、伊核问题同时恶化，连续擦出火花。

（一）美国大搞“极限施压”

美祭出“极限施压”的组合拳，无所不用其极：

一是封杀伊朗石油等支柱产业。石油行业是伊朗经济命脉，石油出口收入占伊朗总收入的 40% 以上，是现汇收入的主要来源。4 月 22 日，美国务卿宣布不再向进口伊朗石油的国家发放许可，并誓言将伊朗石油出口“归零”。美对伊制裁、封锁已 40 载，从 20 世纪末开始限制外国对伊能源投资，2011 年开始搞石油制裁，但 2019 年之前伊石油出口均值最差时仍可达 100 万桶/日。此番美国制裁决心坚定，多数进口方不敢违背美国的“封

* 本章撰稿人：秦天　董冰　唐恬波　李亚男　龚正

杀令”，伊朗石油出口锐减。截至2019年9月，伊石油出口已由制裁前的250万桶/日下降至约13万桶/日。[①] 即使伊朗还能出口些许石油，由于美金融制裁的严格限制，伊朗无法回笼卖油款项。美国几近将伊朗石油出口“归零”，史无前例，乃打压伊朗之极。美国全面封杀伊朗石油出口对伊核全面协议是毁灭性的一击。核协议的实质是伊朗限制核研发换取制裁减缓，制裁减缓的核心在于取消对伊石油制裁。伊朗无法出口石油并收回油款，使核协议对伊朗的意义大打折扣。5月以来，美还制裁伊朗钢、铁、铜、铝等金属工业，封杀钢、铁、铜、铝出口；将伊朗最大石化企业“波斯湾石化工业公司”及其国内外分支悉数列入制裁名单，封杀石化产品出口；[②] 将伊朗央行、国家发展基金（伊朗主权财富基金）列入制裁名单，进一步收紧金融绞索。至此，核协议所取消的各项制裁措施完全恢复，覆盖到伊朗国民经济的各主要部门。

二是制裁直指伊朗强力部门，欲摧垮伊朗统治集团及其背后支柱。4月8日，美国务院将伊朗伊斯兰革命卫队定为“外国恐怖组织”（FTO），指其作为伊朗国家工具，直接参与、资助和推动恐怖主义，要求各方不与之“做生意”。革命卫队是伊朗的两支正规军之一，是保卫政权安全之精锐，在国民经济中也据有重要分量。革命卫队负责伊朗的海外秘密行动，扶持代理人武装，但与“基地”组织、“伊斯兰国”等“外国恐怖组织”仍有天壤之别。美国混淆国际反恐标准，抛弃历届政府的审慎态

---

① “Politician Confirms Iran’s Oil Exports Have Collapsed”, *Radio Farda*, November 05, 2019, https://en.radiofarda.com/a/politician-confirms-iran-s-oil-exports-have-collapsed/30254916.html.（上网时间：2019年11月6日）

② 据美财政部说法，该公司占据了伊朗石化产能的40%以及石化产品出口收入的50%。

度，将革命卫队整体“定恐”，把对伊朗的涉恐指控推向高潮。6月24日，特朗普签署行政令，制裁伊朗最高领袖及其任命的官员。伊朗外长、武装力量总参谋长、司法总监、领袖办公室主任、领袖外事顾问、领袖军事顾问、领袖次子先后落入制裁名单。过去，美国主要制裁的是直接涉恐、涉核的执行层面官员，此番密集制裁伊朗最高领袖及其心腹，亦是史上罕见。

三是对伊朗进行赤裸裸的外交孤立、网络攻击和破袭行动。为配合退约、制裁等单边举措，美当局在国际社会拼命制造反伊气氛。2月中旬，美国与波兰在华沙联合主办“中东未来和平与安全大会”，纠集60多国与会，实际议题就是应对伊朗威胁。美副总统、国务卿、特朗普女婿库什纳组成强大阵容参会，并借机烘托阿拉伯国家、以色列合作抗伊的氛围。10—11月，在美国推动下，华沙会议后续分组会陆续召开，议题广涉网络安全、人权、海事安全、能源安全、导弹扩散等，背后多暗指伊朗。

美国对伊网络战、暗战早已有之，“震网”病毒为经典案例。2019年，美行动更频密且公开化。1月，伊朗试射卫星，未入预定轨道，2月再度试射失败；8月，伊朗准备发射卫星，但运载火箭在测试时即爆炸损毁。美《纽约时报》披露，美情报部门强化对伊朗导弹研发的破坏力度，将劣质部件渗入伊朗航空工业供应链中，导致卫星、火箭质量不济，发射成功率远低于世界平均水平。[①] 网络攻击方面，6月以来，美网军攻击伊朗伊斯兰革命卫队某核心数据库，削弱后者锁定并攻击波斯湾油轮的能力；9月，美对伊朗宣传系统进行了网络攻击，并造成“物理损

---

① David E. Sanger and William J. Broad, “U. S. Revives Secret Program to Sabotage Iranian Missiles and Rockets”, *The New York Times*, Feb 13, 2019, https://www.nytimes.com/2019/02/13/us/politics/iran - missile - launch - failures.html.（上网时间：2019年2月15日）

伤”。公开的网络战和暗战背后，只能是美国更狠更猛的动作。

（二）伊朗推行“边缘”政策

面对美“极限施压”，尤其是石油出口被全面封杀，伊朗一改过去数年的克制，寻求反制、反击。这发生在三条战线：

一是挑战美在波斯湾的主导权。伊朗在波斯湾拥有天时地利。伊朗海军实力远不及美国海军，却有非对称作战的优势。5月12日，4艘油轮在阿联酋附近的波斯湾遇袭，船体受损。6月13日，2艘油轮在波斯湾再度遇袭，其中1艘起火，船员弃船获救。6月20日，美军一架RQ-4“全球鹰”无人机在波斯湾上空遭伊朗防空导弹击落，伊朗指该无人机侵入伊朗领空。7月19日，伊朗伊斯兰革命卫队在波斯湾武装扣押一艘英国油轮。9月16日，沙特东方省的重要石油设施和油田遭无人机和导弹袭击，受损严重。上述行动除击落美无人机、扣英国油轮外均沦为无头案，美国和海湾阿拉伯国家以伊朗为罪魁，伊拒不认账。从效果看，上述危机造成波斯湾安全形势恶化、国际油价跳涨、美国盟友受损，展示了伊朗的影响力和行动力。伊朗涉嫌袭击油轮，击落美先进无人机，挑战了美国维护波斯湾航运安全等重大利益。然而，对上述危机，美国均未动武；无人机被击落后，特朗普还拍板叫停计划中的军事报复。伊朗频频制造危机，将波斯湾局势推至两伊战争结束后最差，却未触发美国直接动武惩罚，其所推行的“战争边缘”政策不可谓不成功。

二是重启核研发，突破核协议制约。美国退出核协议、恢复制裁后，伊朗继续接受核协议束缚的意义已经不大，重启核研发成为伊朗反制美国的一张牌。5月8日，伊朗总统宣布减少履行核协议有关伊核研发的限制条款，并称若其他各方无法践行核协议承诺，伊朗会每隔60天采取进一步突破核协议的举措。7月上旬，伊朗采取第二阶段措施，将铀浓缩丰度提高到4.5%，浓

缩铀储量突破核协议规定的202.8千克上限。9月上旬，伊朗采取第三阶段措施，宣布发展新型离心机，启用较先进的IR－4、IR－6型离心机各20台。11月上旬，伊朗采取第四阶段措施，将启用的IR－6型离心机增至60台，向福尔多核工厂的1044台空转离心机注入六氟化铀气体并开展铀浓缩活动。[①] 根据国际原子能机构11月发布的最新报告，截至11月3日，伊朗的浓缩铀储量已达372.3千克，明显超出核协议规定。[②] 11月17日，国际原子能机构证实伊朗重水储量达到131.5千克，超过核协议规定的130千克上限。伊朗重启核研发是有分寸的。进度上，伊朗小步慢走，分阶段宣布举措，且强调措施可逆；指标上，伊朗虽在铀浓缩丰度、低浓铀储量、离心机等方面突破核协议规定，但离20%的铀浓缩丰度、制造一枚核弹所需约1050千克低浓铀等阈值相差较远；核协议问题上，伊朗坚持不退约，而是要“挽救核协议”。“切香肠式”地突破核协议限制，可视为伊朗在核领域的“边缘”政策。

三是假代理人武装之手扰袭美国利益。5月以来，地区亲伊朗势力威胁美国利益的现象增多。5月，伊拉克什叶派民兵向美国驻伊拉克使馆附近发射炮弹，类似事件后来屡有发生。6月，埃克森美孚石油公司驻伊拉克南部油田某营区遭火箭弹袭击，该公司紧急撤员。也门胡塞武装持续向沙特的机场、石油管道等民用目标发射导弹，击落沙特使用的美制无人机，9月还主动认领沙特石油设施遇袭案。此外，黎巴嫩真主党9月初向以色列北部

① 伊核问题全面协议规定，福尔多核工厂的1044台离心机可空转运转，但不能用添注气体用于铀浓缩活动。

② Acting Director General of IAEA, “Verification and Monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of UNSCR 2231”, IAEA, Nov 11, 2019, http://isis-online.org/uploads/iaea-reports/documents/IAEA_Iran_Safeguards_Report_11Nov2019.pdf.（上网时间：2019年11月13日）

发射数枚反坦克导弹。上述袭击，是亲伊什叶派武装主动为之，抑或伊朗当局幕后指使，难以厘清。伊朗以多种方式支持上述什叶派武装，则是事实。伊朗正好利用上述模糊地带，间接威胁美国利益。受袭的一方能感知到是伊朗在隐隐发力，却不易抓住其涉案的铁证。

（三）美伊对峙的前景

其一，大规模开战可能性极小。从战略意图看，美伊无意大打。美国伊拉克战争、阿富汗战争的后遗症还在，特朗普更是多次表示要把美国士兵从中东泥潭带回家。为 2020 年选举计，特朗普根本无意对伊开战。伊朗实力较弱，与美国真打有政权安全风险，不会轻启战端。从实际动作看，伊朗涉嫌制造多次危机，却不越雷池，未伤美国一兵一卒。针对每一次事故，美国皆以增兵应付。美国防部 10 月称，自 5 月以来，美向中东增派了预警及巡逻飞机、“爱国者”导弹防御系统、B－52 轰炸机及战斗机、航母战斗群、两栖船坞运输舰及相关兵力，增兵规模达 1.4 万。[①] 美增兵幅度不小，但旨在威慑、防御，是无意开战又不能无为的被动选项。

其二，美伊对峙将持续，且有擦枪走火风险。美“极限施压”的最低目标是打击伊朗经济与国力，削弱其地区影响；基本目标则是逼伊朗回谈判桌，向美妥协求和；若制裁造成伊朗政权危机甚至垮台，美国亦乐见其成。伊“边缘”政策的基本目标是逼美国缓解制裁，经济脱困。目前看，美达到最低目标，未实现基本目标，较难实现理想目标；伊朗也未实现基本目标。双

① “Department of Defense Press Briefing by Secretary Esper and General Milley in the Pentagon Briefing Room”, Oct 11, 2019, https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/1988194/department－of－defense－press－briefing－by－secretary－esper－and－general－milley－in－t/.（上网时间：2019 年 10 月 13 日）

方均未实现基本目标，对峙还将持续，尤其是伊朗还会设法给美国制造麻烦。因此，发生油轮或油田遇袭、击落无人机等类似危机的可能性存在，不排除美伊因此擦枪走火。

其三，和谈速成几率较小。美伊无意大打，最终需要通过和谈来妥协。美伊紧张对峙的同时，和谈的因素不时出现。6 月日本首相访伊，10 月巴基斯坦总理访伊，都有斡旋美伊关系之意。法国总统马克龙力推“法国方案”：伊朗恢复完全履行核协议，美国允许伊朗出口部分石油。8 月 G7 峰会、9 月联大期间，马克龙努力撮合伊朗外长、总统会晤特朗普。特朗普明确表示“无意更迭伊朗政权”，解雇鹰派国家安全顾问博尔顿；伊朗总统声称“取消制裁则可对话”，伊外交部向美转交“换俘”名单。未来，美伊将一边抓牌叫板，一边试探和谈可能。然而，美伊要价差距大，各自国内也有掣肘。尤其是美不减缓制裁，伊朗领导人就不会赌上政治生命与美国谈。因此和谈启动、速成的可能性较低，有关“谈”的斗争将曲折而反复。

二、地区强国侵蚀阿拉伯板块

近年来，阿拉伯世界的叙利亚、也门、伊拉克、利比亚等国不同程度陷于战乱，域外大国干预力度有限，土耳其、以色列、伊朗三个非阿拉伯强国逞强，甚至在阿拉伯土地上争夺势力范围。[①] 2019 年，地区强国之进逼、阿拉伯阵营之疲软尤为明显，力量失衡与摩擦冲突相伴而生。

（一）土耳其第三次发兵叙北

10 月 9 日，土耳其发起“和平之泉”军事行动，土军及其

---

① 吴冰冰：“中东战略格局失衡与中国的中东战略”，《外交评论》，2013 年第 6 期，第 37 页。

支持的叙利亚反对派武装在叙土边境东段向南突进，打击控制该区域的叙利亚库尔德（叙库）武装，目标是在叙土边境东段建立长约 120 千米（Tel Abyad 至 Ras al - Ain）、深约 32 千米的“安全区”。其后，叙库武装的盟友美国向土施压，土美于 10 月 17 日达成停火方案：即日起 120 小时内土军暂时停火，叙库武装在美军协助下退出土耳其划定的“安全区”，之后土方永久停火。10 月 23 日，土耳其与俄罗斯达成停火方案：即日起 150 小时内，土“安全区”东西两侧的叙库武装撤至叙土边境以南 30 千米开外，俄土军队在“安全区”两侧纵深 10 千米范围内联合巡逻。至此，土耳其建立“安全区”的构想基本实现。最近三年来，土耳其三度在叙北搞越境军事行动。2016 年 8 月至 2017 年 3 月，土耳其及其支持的叙反对派武装发动“幼发拉底之盾”军事行动，打击“伊斯兰国”及叙库武装，成功夺取自幼发拉底河以西到叙北重镇阿扎兹约 2000 平方千米区域。2018 年初，土耳其及其支持的叙反政府武装发起“橄榄枝”军事行动，至同年 3 月夺取叙西北部库区重镇阿夫林，大体控制了叙西北角约 2000 平方千米区域。连打三仗后，土耳其控制了叙土边境南侧近 8000 平方千米土地，初步实现建立缓冲区、打击叙库武装、控制土地、反恐等多重目的，成为叙北地区实力最强的外军。

土耳其军事行动顺遂，得益于域外大国“放水”。土发起“和平之泉”行动前夕，土总统埃尔多安与特朗普通电话，白宫声明“不支持也不参与土军行动”，特朗普在推特上公开称将撤出叙北美军，给土出兵腾出空间。其后美土停火方案、俄土停火方案均认可了土建立的“安全区”。此前“幼发拉底之盾”“橄榄枝”两次行动中，美国作为叙库武装盟友并未实质阻拦。俄罗斯 2016 年底拉土耳其参与“阿斯塔纳进程”，2017 年两国达成伊德利卜冲突降级方案，土耳其武装得以进入伊德利卜。美、

俄“放水”平添土南下的底气。

（二）以色列侵蚀邻国主权

以色列早已建立对周边阿拉伯国家的绝对军事优势，这一点在2019年有新的表现。一是在巴以、叙以等老问题上的优势加强。巴以问题上，4月和10月，以色列总理内塔尼亚胡在竞选活动中称，若成功连任就考虑将以色列主权延伸到约旦河西岸、约旦河谷以及死海北部。11月18日，美国务院宣布认定约旦河西岸犹太人定居点“并非不合法”，为以色列在西岸建设定居点加持。此举获得以色列欢迎，并称美方纠正了历史错误。11月12日，以空袭打死“巴勒斯坦伊斯兰圣战组织”（PIJ）的高级指挥官，巴方以火箭弹还击，以又空袭加沙地带的巴勒斯坦目标，30余名巴勒斯坦人死亡。叙以问题上，3月21日，特朗普在推特上宣布将承认以色列对叙利亚戈兰高地的主权，内塔尼亚胡迅速接纳；3月25日，特朗普正式签署承认以色列对戈兰高地拥有主权的总统公告，内塔尼亚胡同日访美，与特朗普共同展示总统公告并公开庆祝。国际上普遍认定戈兰高地主权归属叙利亚，但其80%以上面积由以色列实际控制。特朗普的承认对现状改变不大，但与他承认耶路撒冷为以色列首都一样，是对以色列的巨大支持。目前的以色列，抛弃“土地换和平”“两国论”等解决巴以问题的国际共识，在扩大绝对优势的道路上越走越远。

二是空袭叙利亚、伊拉克境内的伊朗目标更肆无忌惮。2019年，以对叙境内的伊朗目标实施多次空袭。比如，1月20日，以国防军宣布开始空袭伊朗伊斯兰革命卫队下属圣城旅在叙据点，并列明情报站、训练营、弹药库等具体目标，导致伊朗伊斯兰革命卫队士兵在内的20余人死亡。以色列空袭范围扩至伊拉克，标志着以行动的重大升级。七八月间，伊拉克什叶派民兵

“人民动员军”位于巴格达等地的军火库、基地发生数次爆炸，该组织位于伊叙边境的据点也遭空袭。“人民动员军”高级军官指是以色列使用无人机所为，后有美国匿名官员加以证实。[①] 以色列空袭针对的是伊朗而非阿拉伯国家，但是以色列与伊朗在曾经的阿拉伯世界强国叙利亚、伊拉克明争暗斗，恰恰衬托出阿拉伯世界的弱化。

以色列强势的背后也有大国撑腰与纵容。以色列豪夺戈兰高地，有美国力挺；在巴以问题上唯我独尊，有美国纵容；在叙利亚、伊拉克打击伊朗目标，美、俄不干预。6 月下旬，美国白宫公布所谓“世纪协议”的经济部分，倡议由阿拉伯富国未来 10 年向巴勒斯坦及其周边国家投资 500 亿美元；媒体透露“世纪协议”政治部分将主要按以色列构想处理巴以领土、边界、难民、定居点等问题。这是美一边倒挺以的突出例证。

（三）伊朗在波斯湾多次得手

较之土耳其、以色列风头正劲，伊朗对阿拉伯板块的蚕食相对较弱。这是因为美国竭力将伊朗地区影响力推回去，对亲伊武装如黎巴嫩真主党、伊拉克什叶派民兵等强化制裁和封锁。同时，今秋伊拉克民众抗议中反伊朗的色彩颇浓，显示什叶派主导的阿拉伯国家也反感伊朗插手过深。亲伊什叶派军政实体发展受阻，伊拉克、黎巴嫩现有体制遭抗议冲击，伊朗领衔的“什叶派新月”有停顿之势。

伊朗在中东心脏地带扩张受阻，在波斯湾一带的优势反而突出。5 月以来的美伊对峙中，沙特、阿联酋作为美国盟友频遭殃及。波斯湾油轮遇袭中，涉事油轮主要是与沙特、阿联酋发生油

① “US officials confirm Israel air raid in Iraq”, *aljazeera*, Aug 23, 2019, https://www.aljazeera.com/news/2019/08/officials-confirm-israel-air-raid-iraq-190823094346731.html.（上网时间：2019 年 11 月 10 日）

品贸易；9 月沙特石油设施和油田遇袭，损失一半石油产能。2015 年来，沙特在与伊朗的竞争中采取攻势，先后发动对也门胡塞武装的战争，带头与伊朗、卡塔尔[①]断交。然而，2019 年，波斯湾的沙伊攻守明显易位。与土耳其叙北军事行动相似，伊朗在波斯湾逞强有美国“超脱”的客观条件。正是因为特朗普避战，对伊朗挑衅不加武力惩罚，伊朗才敢于冒险。

（四）阿拉伯阵营应对乏力

面对严峻形势，危机当事国、阿拉伯领头羊沙特、阿拉伯国家间组织都没做出有力回应。叙北战局中，土耳其压缩叙库武装地盘，叙利亚政府军乘机向叙土边境拓展控制区，从叙北战局中分得了一杯羹。但是，叙政府军无力与土军硬碰硬，收复叙北国土遥遥无期。以色列在巴勒斯坦、叙利亚、伊拉克的领空为所欲为，后者只有谴责之功，无还手之力。沙特在“阿拉伯之春”后崛起为阿拉伯世界“头羊”，担当抵御伊朗的先锋。然而，2019 年沙特明显沉寂。巴以问题上，沙特没有发出抵制美、以的强音；叙利亚问题上，沙特基本失去发言权；伊朗问题上，沙特不仅对波斯湾油轮、油田遇袭未予还击，还流露畏战心态。9 月底，沙特王储小萨勒曼受访时称，沙伊军事对抗将瘫痪全球经济，他更倾向于政治与和平选项。[②] 5 月底，沙特在利雅得召集海湾合作委员会、阿拉伯国家联盟、伊斯兰合作组织“三合一”峰会，主打反伊牌，逞口舌之快而无实效；土耳其总统未参会，沙特、卡塔尔仍未复交。阿联酋近年外交一度强势，紧随美、沙

---

① 卡塔尔与伊朗关系较好，这也是沙特与卡塔尔断交的原因之一。

② “Saudi Arabia’s MBS: War with Iran would collapse global economy”, *aljazeera*, Sept 30, 2019, https://www.aljazeera.com/news/2019/09/saudi-arabia-mbs-war-iran-collapse-global-economy-190930011429697.html.（上网时间：2019 年 11 月 10 日）

起舞。2019 年，阿联酋姿态有所放低。下半年，阿联酋撤走驻也门的部分军队。面对伊朗挑衅，阿联酋 7 月底与伊朗举行 6 年来首次双边海事磋商，冀望稳住与伊朗的双边关系，免遭美伊对峙殃及。

阿拉伯阵营应对乏力，固然有实力弱、不团结等内因，但更重要的是地区安全结构悄然生变。长期以来，中东安全结构主要是：美国与温和派阿拉伯国家（沙特等海湾国家及埃及、约旦等）结盟，一方面打压伊朗，另一方面平衡与美国另两大盟友土耳其、以色列的关系。这一结构造成沙特等阿拉伯国家高度依赖美国的安全保障。[①] 然而，近年来美国对阿拉伯世界的安全承诺却在日益空洞化。美国继续向波斯湾一带增兵，向沙特驻军，向阿拉伯国家售武；仍然维护美阿盟友纽带，继续推进“中东战略联盟”（MESA，2017 年美倡议建立），2019 年设立“国际海事安全机制”（IMSC，即波斯湾护航联盟），拉沙特、阿联酋、巴林加入。但是，出于内政选情、在中东利益变化等多重考虑，特朗普政府不愿为中东的战乱纷争或任何盟友、朋友动武用兵，用特朗普决定自叙撤军时的话说就是“美国不当警察”。自叙撤军、不打伊朗、任由以色列在伊拉克空袭，都是这句话的注脚。美国干预中东力度不足，对阿拉伯世界影响最大，直接导致了突厥、波斯、犹太、阿拉伯四大力量中阿拉伯方阵的塌陷。正是捕捉到上述变化，土、以、伊才敢铤而走险、抢夺实利。三国的行动，又加剧了域内力量对比的失衡。未来一段时期，力量失衡导致的安全危机还将不时出现。19 世纪，奥斯曼帝国衰落，引发英、法、德、俄百年争夺，史称“东方问题”；2011 年以来，阿

---

① 王林聪：“中东安全问题及其治理”，《世界经济与政治》，2017 年第 12 期，第 21 页。

拉伯世界一蹶不振，地区强国插手阿拉伯事务、侵蚀阿拉伯板块，堪称新世纪的“阿拉伯问题”。

三、民众抗议潮凸显治理痼疾

2019年阿拉伯多国治理痼疾密集发作。无论是强人政体，还是实现“分权”或形式上民主的政体，均遭民众抗议强烈冲击，部分标志性领导人被迫下台，体现出阿拉伯国家治理手段的缺失及在探寻适合自身发展道路上的迷茫。

（一）北非强人统治遭冲击

一是苏丹总统巴希尔遭军方解职。2018年12月19日，苏丹北部城市阿特巴拉首先爆发示威游行，抗议面包涨价，之后迅速蔓延全国，并升级为对巴希尔政权的声讨。巴希尔软硬兼施、剿抚并举，均未能平息抗议。4月6日起，抗议者连日在陆军总部前请愿，力争军方倒戈。4月11日，军方拘禁并罢黜巴希尔，成立“过渡军事委员会”（TMC）接管政权。此后，抗议者继续示威要求军方让权，组建文官政府。双方激烈对峙，六七月先后爆发两次严重流血冲突，造成上百人死亡。经过数月博弈，军方面临巨大内外压力，反对派亦认识到彻底抛开军方不现实。8月17日，TMC与反对派联盟“自由与变革力量”（FFC）签署《宪法宣言》，组建军民联合政府，开始39个月的政治过渡期。

苏丹民众抗议的主要原因是经济民生困顿和政治僵化。苏丹是世界最不发达国家之一。2011年南苏丹独立后，苏失去大部分石油收入，且遭美国制裁20余年，一直挣扎在经济崩溃边缘。巴希尔长期高压维稳，绝大部分国家财力投入军事、安全部门，民生占比极低。2018年12月，苏丹经济加速恶化，生活必需品奇缺，面包价格从1苏丹镑飙升至3镑，引燃民愤。巴希尔

1989 年政变上台，执政长达 30 年，暮气沉沉，深涉贪腐，其下台是民众抗议的正常结果。然而，在经历了数月的社会动荡后，苏丹经济越发疲弱，7 月以来通胀率高达 50% 以上。[①] 结构性经济困境之下，尽快改善民生成为过渡政府的最紧迫任务。

二是阿尔及利亚总统布特弗利卡被迫下台。2 月 10 日，布特弗利卡宣布将参加 4 月 18 日总统大选，谋求第 5 个任期。2 月 22 日起，阿各地爆发大规模抗议活动，要求其退选。抗议愈演愈烈，学生、工会、商界、学者及内战老兵悉数参加，规模为布执政以来之最。3 月，布先后两次提出妥协方案，抗议者均不买账，转而要求布立即下台。随着局势升级，阿执政联盟内部也逐渐倒戈。3 月 24 日，执政党“民族解放阵线”撤回对布支持。3 月 26 日，阿陆军参谋长兼国防部副部长盖德·萨拉赫呼吁总统下台。萨拉赫是布特弗利卡执政联盟的关键成员，且军方在阿根基深厚、影响巨大。布大势已去，于 4 月 2 日辞职。此后，布在政界和商界的多名亲信被捕，阿政治过渡进程开启。抗议民众每周五继续上街，要求进行彻底的政治改革并将现政权连根拔起，原定 7 月的总统选举被迫推迟至 12 月。

与苏丹相似，阿尔及利亚抗议也是缘于“老人政治”与民生危机。布特弗利卡曾被视为结束血腥内战的英雄，1999 年以独立人士身份当选总统，并三度连任。2013 年中风后，布生活无法自理，鲜少露面。执政党“民族解放阵线”、军情高官、商业大亨等亲信形成权力集团，以布为“幌子”长期把持国家大权。阿是典型“地租经济”，政府靠油气出口收入提供各项福利、稳定民心。尽管改革呼声由来已久，但政府被指维护既得利

① 数据来源：https：//tradingeconomics. com/sudan/inflation - cpi。（上网时间：2019 年 11 月 11 日）

益者，从未推出真正有效的多元化改革。近年油价走低更是重创阿经济，2018 年经济增长率仅 0.8%，财政赤字大增，“福利换稳定”政策难以为继。2018 年，19—25 岁青年人失业率高达 29.95%[①]，始终是阿社会的“定时炸弹”。在此背景下，布第五次参选成为经济社会矛盾爆发的引线。

此外，埃及也出现小规模抗议。9 月 20 日，埃及开罗、亚历山大等地爆发抗议，要求塞西下台。起因是数周前一名旅居海外的埃及商人发布“脸书”视频，揭露塞西及军方贪腐黑幕，号召民众推翻塞西。埃及政府迅速强力弹压，事态很快平息。塞西执政以来，埃及政府收紧社会管控，游行示威罕见。此次突发小规模抗议，显示巨大的民生压力始终是影响埃及稳定的重要因素。2013 年塞西上台后，埃及重回威权老路。2019 年 4 月，埃及再次修宪，塞西及军方权力进一步加强，塞西将可执政至 2030 年。过去几年，塞西政府忍痛进行经济改革，同时兴建大批基础设施，使得经济出现了触底反弹之势。埃及 2018—2019 财年（2018 年 7 月 1 日—2019 年 6 月 30 日）实际国内生产总值（GDP）增长率达 5.6%，为地区最佳。[②] 但是，当局削减补贴等措施使广大中下层民众生活成本大增。根据 2019 年 7 月埃及官方数据，埃极端贫困人口（日收入低于 1.3 美元）比例从 2015 年的 27.8% 升至 2018 年的 32.5%，且青年失业等顽疾依旧难解。

（二）抗议潮席卷伊拉克、黎巴嫩

10 月 1 日，伊拉克首都巴格达爆发示威游行。导火索为深

---

① 数据来源：https：//data. worldbank. org/indicator/SL. UEM. 1524. ZS? locations = DZ。（上网时间：2019 年 11 月 12 日）

② World Bank：Egypt's Economic Update — October 2019，9 Oct 2019，https：//www. worldbank. org/en/country/egypt/publication/economic - update - october - 2019.（上网时间：2019 年 11 月 12 日）

得民望的前反恐部队副司令萨阿迪遭解职，但抗议矛头很快指向政府腐败及治理缺失。民众对该国坐拥丰富石油资源却缺水少电、教育及医疗资源贫乏、失业高企的现状感到愤怒。抗议潮迅速蔓延至中南部各省，失业青年是抗议主力。本轮抗议规模及暴力程度空前，为2003年萨达姆倒台以来之最。截至11月10日，已有包括军警在内的至少319人丧生，近1.5万人受伤。[①] 伊当局紧急出台安抚措施，向穷人发放救济金、为大学生创造更多就业岗位。但抗议者诉求不断增长，要求彻底改变伊拉克的宗派政治体制，撤换整个统治阶层，抗议迄今无平息趋势。

10月17日起，黎巴嫩首都贝鲁特爆发抗议活动，随后蔓延至各大城市，参与者数万人，规模为十年来最大。抗议导火索是森林火灾救治不力，以及政府征收“网络通话税”。抗议者对黎国内落后的基础设施、糟糕的经济状况、匮乏的公共服务以及财政紧缩政策表达不满，要求对该国政治体系进行全面改革。此次抗议中，不同宗教、教派的抗议者一致呼吁政府下台。10月29日，总理哈里里递交辞呈。黎总统奥恩要求哈里里担任看守总理，并致力于重组新政府。

伊拉克、黎巴嫩的抗议与苏丹、阿尔及利亚有相似也有不同。相似的是，伊、黎也存在严重的经济民生问题。伊拉克2003年战后经济有增长，但石油依赖症严重，青年失业问题尤其突出。黎巴嫩1/4以上人口生活在贫困线以下，且是世界上负债最高的国家之一，2018年预算赤字居中东之首。黎巴嫩经济危机很大程度上源于资本流入放缓，美元短缺已使黎巴嫩镑的黑

① “Iraq protests death toll rises to 319 with nearly 15, 000 injured”, *CNN*, 10 Nov 2019, https: //edition. cnn. com/2019/11/09/middleeast/iraq - protest - death - toll - intl/index. html. （上网时间：2019年11月13日）

市价格暴跌至官方固定汇率的1/10以下。[①] 抗议活动更使黎经济雪上加霜，银行业遭遇重创，储户纷纷挤兑。不同则在于，伊拉克、黎巴嫩实行教派分权体制，具备形式上的民主。伊拉克的“民主”转型在2003年伊拉克战争后实现，黎巴嫩在1990年内战结束后，已实现各宗教及教派的权力分享。因此，伊拉克、黎巴嫩并没有一个强人可供推翻，推翻整个体制显然又不太现实。因此，抗议活动的持续性很强，却很难找到破局或妥协的出路。

“阿拉伯之春”8年之后，原本困扰本地区的发展问题依然严峻，甚至变本加厉。除上述几国外，在摩洛哥、约旦等君主制国家，近年围绕民生问题亦不时爆发抗议事件。即使如“阿拉伯之春”后唯一实现政治平稳过渡的“样板”突尼斯，在西式民主体制下，政党纷争阻碍了经济改革的步伐，地区发展不平衡、失业高发等问题愈发突出，国内罢工、抗议不断。2018年民调显示，80%突尼斯人认为本国发展方向错误。[②] 2019年9月，突举行“革命”后第二次总统大选，第一轮投票率从2014年的64%降至49%，且最终胜出者赛义德为退休法学教授，属独立候选人、无任何从政经验，一定程度上体现出民众对政党政治的失望。

（审定：张力）

① “Lebanese banks face threats, as Hariri aims for neutral cabinet”, *aljazeera*, Nov 9, 2019, https://www.aljazeera.com/ajimpact/lebanese-banks-face-threats-hariri-aims-neutral-cabinet-191108224800964.html.（上网时间：2019年11月12日）

② “Tunisians’ Revolutionary Goals Remain Unfulfilled”, Carnegie Endowment for International Peace, Dec 06, 2018, https://carnegieendowment.org/2018/12/06/tunisians-revolutionary-goals-remain-unfulfilled-pub-77894.（上网时间：2019年11月12日）

第十三章　中东欧变局之中寻应对*

2019 年，中东欧经济、政治、社会发展承压加大，地缘政治更趋复杂，自主发展之路更为艰难。“17 + 1 合作”进入新阶段。

一、经济隐忧显现

2019 年中东欧经济在内外挑战共振下，增长大幅放缓，地区国家纷纷加大了政策调整力度。

（一）增长明显放缓

2019 年上半年，中东欧十六国经济增速相较去年同期普遍大幅放缓，降幅在 0.1—3.1 个百分点之间。入盟国家中，“维谢格拉德四国”波兰、匈牙利、斯洛伐克、捷克分别从 2.6%、2.2%、2.1% 和 1.2% 大跌至 0.8%、0.8%、0.6% 和 0.6%，在欧盟内从“大幅领跑”变成“小步领先”；罗马尼亚、保加利亚和克罗地亚等国增长率分别下跌 1.2、1.4 和 1.5 个百分点至 0.3%、0.3% 和 0.4%，落后于欧盟同期平均水平（0.6%）；爱沙尼亚和拉脱维亚两个波罗的海国家更分别出现 0.8% 和 0.7%

* 本章撰稿人：张健　曲兵　董一凡　高瞻　李超

的衰退。[①] 西巴尔干未入盟国家经济增长也普遍放缓，塞尔维亚、波黑、阿尔巴尼亚上半年增长率分别从2.8%、2.5%和2.1%跌至2%、1.2%和1.24%，整体略好于入盟国家和欧盟。[②] 维也纳国际经济研究所认为，中东欧已经度过2017—2018年的增长高峰期。意大利联合信贷银行报告称，中东欧入盟国家2019年平均经济增长率将从2018年的4.3%跌至3.8%。[③] 世界银行预测，西巴尔干非入盟国家2019年平均经济增长率将从2018年的4.1%降至2.9%，为2016年以来最低水平。[④] 资本市场也普遍看低中东欧经济前景，2019年初至10月底波兰兹罗提、捷克克朗和匈牙利福林兑美元分别下跌2.16%、2.08%和4.97%。

（二）挑战上升

中东欧经济下行压力增大，既是短期风险增大的结果，也反映地区国家发展模式和发展红利可能已消费殆尽，在经济动能逐渐减退的同时，经济长期性、结构性问题凸显。

短期风险主要来自欧盟特别是德国经济下行产生的外溢效应。德国是波兰、捷克、匈牙利、罗马尼亚、塞尔维亚等中东欧主要国家的第一大贸易伙伴，“维谢格拉德四国”对德贸易总和甚至超过中德和美德贸易额，而且与中东欧各国产业链特别是汽

① “GDP up by 0.2% and employment up by 0.2% in the euro area”, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10059905/2-06092019-AP-EN.pdf/cc94624f-af21-4849-bcb0-b144ad7f9597.（上网时间：2019年11月6日）

② “GDP Growth Rate”, https://tradingeconomics.com/country-list/gdp-growth-rate.（上网时间：2019年11月6日）

③ “CEE Quarterly”, https://www.bankaustria.at/files/CEE-Quarterly_2019-Q4.pdf.（上网时间：2019年11月6日）

④ “WESTERN BALKANS REGULAR ECONOMIC REPORT No. 16 | Fall 2019”, http://documents.worldbank.org/curated/en/643781570478210132/pdf/Rising-Uncertainties.pdf.（上网时间：2019年11月6日）

车业形成紧密互补的关系，德汽车业价值的10%在中东欧国家创造。[①] 随着全球贸易保护主义的抬头，欧盟及德国经济和出口面临较大压力，制造业特别是汽车业外部需求急剧减少，加之欧、德内需乏力，西欧流入中东欧产业链下游企业的订单与投资明显降低，中东欧国家对西欧出口也深受影响。波兰、匈牙利和捷克1—8月贸易顺差分别从2018年同期的171亿欧元、81亿欧元和195亿欧元降至128亿欧元、67亿欧元和152亿欧元，西巴尔干国家平均经常账户赤字将从2018年的5.4%升至2019年的6.3%。[②]

英国"脱欧"的不确定性也给中东欧经济造成影响。英国不仅是中东欧国家重要贸易伙伴，也是劳动力务工重要目的地，波兰和罗马尼亚国籍侨民分别达90.5万人和41.5万人，波、罗为英国外国居民前两大来源地。[③] 随着英国"脱欧"进程持续，英镑贬值、通胀上升等因素使实际务工收入下降，英国移民政策趋于收紧及对移民包容性下降，使中东欧劳动力务工环境恶化。波兰2019年上半年侨汇收入从2017年同期的13.15亿欧元降至12.88亿欧元，罗马尼亚从19.42亿欧元降至17.09亿欧元。[④]

---

① "How the German Economy is Connected to Eastern Europe", https://ged-project.de/ged-blog/fostering-economic-integration-through-international-trade-investment/how-the-german-economy-is-connected-to-eastern-europe/.（上网时间：2019年11月6日）

② "WESTERN BALKANS REGULAR ECONOMIC REPORT No. 16 | Fall 2019", http://documents.worldbank.org/curated/en/643781570478210132/pdf/Rising-Uncertainties.pdf.（上网时间：2019年11月6日）

③ "Migrants in the UK: An Overview", https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/migrants-in-the-uk-an-overview/.（上网时间：2019年11月6日）

④ "Poland Remittances", https://tradingeconomics.com/poland/remittances; "Romania Remittances", https://tradingeconomics.com/romania/remittances.（上网时间：2019年11月16日）

英国“脱欧”将造成未来欧盟预算出现巨大缺口，或使中东欧国家获得欧盟援助款降低。这一预期将降低中东欧当前公共和私人投资意愿，令中东欧经济的“内需引擎”减速换挡。英国“经济学人”智库预测，波兰、罗马尼亚、匈牙利、捷克四国2019年内需增长率将分别从5.6%、10.6%、6.7%和3.9%降至4.9%、4.4%、6.4%、3.5%。[①]

在面临短期风险同时，中东欧国家经济面临的长期结构性问题也有加剧趋势。中东欧国家特别是“维谢格拉德四国”自“入约加盟”以来，其经济主要动力是凭借地缘优势和相对质高价低的劳动力成本，积极参与和融入西欧的制造业产业链，发展本国制造业。但随着经济快速增长，劳动力成本也随之大幅上升，2008—2016年拉脱维亚、保加利亚、罗马尼亚、波兰工资增长分别达68.3%、56.9%、23.9%和21.7%，远超欧盟平均水平。[②] 与此同时，受人口老龄化加剧和年轻、受教育高劳动力“智力外流”等影响，中东欧国家普遍出现适龄劳动力不足现象。普华永道报告称，熟练劳动力缺乏导致中东欧企业每年遭受总计3580亿欧元损失，约为这些企业年营收的5%。[③] 随着中东欧逐步失去劳动力成本和供应的优势，加之产业链下游制造业面临全球化和新兴市场的激烈竞争，中东欧过去成功的发展模式或难以为继。

---

① “COUNTRY REPORT World - leading country analysis”, https: //www. eiu. com/n/products - and - services/country - analysis/country - report/.（上网时间：2019年11月15日）

② “Poles will return east to higher wages and jobs, and UK will lose out”, https: //www. theguardian. com/business/2019/feb/24/poles - return - east - higher - wages - job - uk - lose - brexit.（上网时间：2019年11月6日）

③ “Labor shortages put EUR 358 bln burden on CEE businesses”, https: //bbj. hu/analysis/labor - shortages - put - eur - 358 - bln - burden - on - cee - businesses_169009.（上网时间：2019年11月6日）

（三）地区国家加紧应对

面对各种短期风险和长期挑战，中东欧国家纷纷加快政策调整步伐。

其一，降税增支，增加经济活力。2019 年 5 月，匈牙利政府提出包括简化税收、降低税率、税种合并等在内的一揽子税收改革计划，社会贡献税从 2019 年 7 月起将由 19.5% 降为 17.5%；小型公司税从 2020 年 1 月底起将由 13% 降为 12%。匈政府还计划在未来将广告税降为零，将酒店服务增值税由 18% 降为 5%，并削减税种数量。在财政支出方面，10 月，克罗地亚政府宣布将为出口企业提供能源补贴，幅度在企业能源成本的 40%—80% 之间。[①] 10 月，匈政府宣布将投资 5 万亿福林（约合 173.43 亿美元）发展公路、铁路基础设施，并计划在 2022 年前完成 1000 公里铁路的现代化建设。[②]

其二，积极改善人口结构，吸引劳动力回流。中东欧国家积极寻求提升人口出生率，应对老龄化挑战。2 月，匈牙利总理欧尔班提出名为“匈牙利婴儿”的计划，提出生育并抚养四个孩子的妇女终身免除个人所得税，三个孩子的家庭购买大型汽车将获得 7862 欧元补贴，为多子女家庭提供贷款优惠等措施，鼓励民众生育。与此同时，中东欧各国还积极鼓励劳动力回流和吸引外国劳动力。匈牙利政府简化外国劳工工作许可审批流程，周期从数个月缩至 8—21 天，还资助了面向塞尔维亚和乌克兰的劳工

① “Croatia reduces para – fiscal charges to support exporters”, https://emerging – europe. com/news/croatia – reduces – para – fiscal – charges – to – support – exporters/.（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

② “Hungary fastest growing transport hub in CEE”, https://emerging – europe. com/news/hungary – fastest – growing – transport – hub – in – cee/.（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

招募广告。[1] 8 月，波兰政府宣布，年收入低于 85528 兹罗提（约合 2.23 万美元）的 26 岁以下公民免缴个人所得税，以吸引在海外工作的波兰年轻人回国就业。[2]

其三，发掘新兴产业潜力。中东欧国家近年来加大对数字经济等新兴产业投资力度，以经济新动能应对内外挑战。2019 年 1—8 月，塞尔维亚网络通讯产业出口额达 9.13 亿欧元，同比增长 26.4%，是 2016 年的两倍。[3] 保加利亚也大力推动数字经济发展，与卢森堡、波兰一并成为 2018 年欧盟数字产业增长最快的国家，在数字金融、软件开发和外包领域发展迅速，瑞典查尔姆斯理工大学依靠欧盟“地平线 2020”计划资助，在保新设大数据和人工智能中心，预计 2019 年保数字产业营收将超过 3 亿欧元。[4]

二、政治和社会分化加剧

2019 年中东欧政治形势复杂多变，民粹力量持续上升，西巴尔干继续成为被遗忘的地区，各国政治、社会矛盾凸显。

---

① “Hungary, Loudly Opposed to Immigration, Opens Doors to More Foreign Workers”, https://www.wsj.com/articles/hungary-loudly-opposed-to-immigration-opens-doors-to-more-foreign-workers-11567944008.（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

② “Poland scraps income tax for young people in bid to tempt emigrants home”, https://www.independent.co.uk/news/world/europe/poland-income-tax-young-people-workers-eu-free-movement-a9027186.html.（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

③ “Serbia's ICT exports grow to over 900 million euros”, https://emerging-europe.com/news/serbias-ict-exports-grow-to-over-900-million-euros/.（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

④ “Fintech startups: Why Bulgaria is a hotbed for finance software development”, https://www.zdnet.com/article/fintech-startups-why-bulgaria-is-a-hotbed-for-finance-software-development/.（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

（一）民粹主义与反民粹力量展开拉锯战

2019 年，中东欧民粹主义力量整体发展保持上升势头。目前，在中东欧的 11 个欧盟成员国中，除拉脱维亚外，民粹主义政党均在议会中占有席位，在保加利亚、捷克、爱沙尼亚、匈牙利、立陶宛、波兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚等 8 国政府中民粹政党处于执政地位。2019 年 5 月 23 日至 26 日，欧洲议会举行议会选举，中东欧民粹政党席位增加。

与此同时，中东欧民粹力量的发展开始受到更多阻击，民粹与反民粹力量在政治与社会上更为对立、分化。2019 年 3 月 30 日，反民粹的“亲欧派”苏珊娜·恰普托娃在斯洛伐克总统选举第二轮投票中击败由民粹的执政党方向党推选的马罗什·谢夫乔维奇，当选该国史上首位女总统。恰普托娃在获胜后表示：“我不仅为大选结果高兴，更重要的是，这证明我们可以不向民粹主义屈服，不以攻击性词汇哗众取宠。”外界认为，恰普托娃的获胜抵制住了民粹主义、反欧盟政客在整个欧洲大陆的前进趋势。德国外交政策协会高级研究员米兰·尼克称：“恰普托娃的胜选将使斯洛伐克在经过民粹政党方向党长期统治后开启意义深远的政治和时代变革，使中东欧呈现出不同面貌，展现了对匈牙利非自由民主和波兰集权政治的一个替代选项。”[①]

2019 年 10 月 13 日，波兰和匈牙利分别举行议会选举和地方选举。波兰现执政党法律与公正党以 235 席的微弱优势保持众议院（共 460 席）第一大党地位，但在参议院仅获 48 席，较上届减少 13 席，失去对参议院的控制权。匈牙利执政党青民盟在地方选举中则遭重击。反对派不仅夺得布达佩斯市长职位和市议

---

① Rob Cameron, “Slovakia election: Liberal Caputova bucks Europe’s populist trend”, 29, March, 2019, https: //www. bbc. com/news/world – europe – 47719370.（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

会多数席位，还赢得了23个主要城市中10个城市的选举。而在上届选举中，青民盟赢得23个城市中的20个。这是青民盟近10年来首次遭遇选举失败。

选举是观察中东欧政治和社会风向变化的重要指标，以2019年的情况看，民粹主义在中东欧经过过去几年的高歌猛进后，正遭遇政治和社会的回摆效应。可以说，2019年中东欧民粹与反民粹力量进行了一场拉锯战，各有胜负。中东欧民粹主义政党在反对派冲击下，正逐渐失去城市选民支持，只在小城镇和农村地区保持较高支持率，选民对民粹政党的态度正在出现分化，这给反对派重返政治中心带来希望。

（二）西巴尔干国家入盟受阻潜藏政治风险

西巴尔干国家包括塞尔维亚、克罗地亚、阿尔巴尼亚、北马其顿、波黑、黑山等6国。除克罗地亚于2013年加入欧盟外，其余国家目前处于入盟进程的不同阶段。黑山和塞尔维亚分别于2012年和2013年获欧盟批准启动入盟谈判，目前仍在谈判之中。北马其顿和阿尔巴尼亚分别于2005年和2014年正式获得欧盟候选成员国地位，但至今仍未获欧盟批准启动入盟谈判。波黑现还处于入盟问卷阶段。

西巴尔干国家为入盟付出了长期巨大努力，但由于欧盟内部对扩盟问题分歧严重，导致西巴尔干各国入盟进程非常缓慢。北马其顿和阿尔巴尼亚本对2019年获准启动入盟谈判寄予厚望，但欧盟2019年6月和10月两次都因法国等国反对而未能就此达成一致。此结果令两国深感失望，同时还影响到政治稳定。北马其顿执政党与反对党在更改国名、国内政治走向等问题上一直分歧巨大。反对党认为，现政府的更改国名方案牺牲了国家身份，是对国家的背叛。入盟谈判被拒后，北马其顿总理扎埃夫指责欧盟未信守承诺，并决定提前8个月，于2020年4月12日举行议

会选举。在阿尔巴尼亚，入盟问题一直是反对党对现政府的主要攻击点。反对派认为，欧盟未批准与阿启动入盟谈判是欧盟向拉马政府发出的明确信号——他们没有管理好自己的国家，因此没有资格开启谈判。反对党民主党则指责现政府并未有效打击有组织犯罪和内部腐败，而总理拉马应为所有的错误负责。①

塞尔维亚开启入盟谈判至今已有6年之久，进展缓慢。法国总统马克龙2019年7月访塞时表示，塞为加入欧盟做出不少改变，但欧盟目前没有为吸纳新成员国做好准备。欧盟运转状况不佳，需要通过改革提高决策效率，与塞入盟进程相匹配。这意味着塞尔维亚的入盟之路可能仍将漫长。而这将打击塞政府为入盟和平解决科索沃问题的积极性，因为塞政府在此问题上一直受到国内反对派的强烈指责。

（三）反政府抗议示威频发凸显政治和社会矛盾

2019年，中东欧16国几乎均发生反政府抗议示威活动，主要议题集中于政府政策、贪污腐败、司法等方面，其中一些抗议活动具有规模大、时间久、影响广、手段暴力等特点。自2019年2月以来，阿尔巴尼亚发生十余次由反对党"阿尔巴尼亚民主党"组织的反政府示威活动，抗议政府贪腐问题，要求执政6年的总理拉马立刻下台。5月11日，抗议者将燃烧瓶扔向总理办公室。5月25日的示威活动演变成暴力冲突。6月13日，示威者用石头袭击了总理拉马的车队。

自2019年4月底开始，捷克非政府组织"百万民主时刻"

---

① Marsela Musabelliu, "Albania external relations briefing: an anticipated setback in Foreign Policy – no accession talks opening with the EU for Albania", 9 July 2019, https://china-cee.eu/2019/07/09/albania-external-relations-briefing-an-anticipated-setback-in-foreign-policy-no-accession-talks-opening-with-the-eu-for-albania/.（上网时间：2019年11月8日）

发起反政府抗议集会活动，要求深陷贪腐丑闻的总理安德烈·巴比什与司法部长贝内索娃辞职。6 月 11 日，捷克全国 300 个城市出现示威活动。6 月 25 日，在布拉格举行了捷克 30 年来规模最大的示威游行，人数超过 25 万。

自 2018 年 12 月至 2019 年年中，塞尔维亚首都贝尔格莱德几乎每周六都发生规模达数千人的反政府示威，起因是反对派“塞尔维亚联盟”（SZS）的一名领导在政治集会上遭到殴打。反对派指责施暴者是塞总统武契奇及进步党的支持者，强烈谴责武契奇及前进党独裁、腐败、钳制媒体和言论自由，要求武契奇辞职下台。抗议示威在 2019 年 3、4 月份达到高潮，示威者 3 月 16 日曾一度闯入塞尔维亚国家电视台大楼和总统府，4 月 13 日更发生了全国性抗议。

三、大国之间求平衡

2019 年，美、欧、俄在中东欧投入明显增多，地缘博弈日趋激烈。中东欧国家周旋于大国之间，力求自身利益最大化。

（一）大国加强争夺

中东欧历史上就是东西方争斗的最前沿，当前全球迎来大变局，各大国再度加大力度拉拢中东欧，增加自身博弈筹码。

美国对中东欧投入显著上升。继特朗普将波兰作为其欧洲首访国后，2019 年，美高官继续密集访问中东欧。副总统彭斯及国务卿蓬佩奥年内均两度到访波兰，蓬佩奥还是 8 年来首位访问匈牙利、20 年来首位访问斯洛伐克的美国国务卿。对此，美国国务院官员明确表示，“美国对中东欧的忽视为中俄扩大影响力

创造了条件”，美国将“弥补过去对中东欧关注的不足”。[①] 一是加大对中东欧的军事投入。2019 年，美国对“欧洲威慑计划”的预算由 2018 年的 47.8 亿美元增至 63 亿美元。应波兰要求，美国同意在目前 4500 名驻波美军的基础上增派 1000 人。9 月 11 日，美国国务院还批准向波兰出售 32 架 F－35 战斗机。二是推动北约东扩。为吸纳西巴尔干国家加入北约，制约俄罗斯，美国软硬兼施，敦促原马其顿与希腊互相让步，促成 2 月马其顿正式改国名为“北马其顿共和国”，为其入约铺平道路。10 月 22 日，美参议院投票表决同意北马其顿加入北约。美国还加快波黑入约进程，1 月 9 日，蓬佩奥表示，若波黑通过与北约标准接轨的“年度改革计划”，北约将开绿灯，激活波黑“成员国行动计划”。三是排挤中、俄。5 月 3 日，美国授意捷克举办“5G 网络安全会议”，发表关于对 5G 供应商更广泛安全限制的声明，针对华为意图明显。9 月 2 日，美国与波兰签署关于 5G 技术合作的共同声明，声称要确保使用“可靠的供应商”。8 月 31 日，美国能源部长佩里访问波兰，敦促波兰购买美国天然气、减少对俄依赖。他还反对开展“北溪二号”天然气管道项目，声称美国将对相关企业进行制裁。

俄罗斯也加大了对中东欧工作力度，力图挽回过去几年因乌克兰危机而遭削弱的影响力。一方面是拉拢中东欧的亲俄国家。1 月 17 日，普京率领庞大代表团访问塞尔维亚，受到塞方高规格接待。9、10 月，俄、塞分两阶段举行“斯拉夫之盾—2019”联合演习，俄方允许塞参加对俄防空导弹系统进行的测试，俄还派出装备有“S－400”防空导弹系统和“铠甲－S”弹炮合一防

---

① Matthew Lee, “China, Russia concerns top Pompeo agenda in Central Europe”, http: //apnews. com/d263a98479cc449389a8a9f24d093989.（上网时间：2019 年 11 月 7 日）

空系统的防空营赴塞，这是“S－400”首次出境军演。10 月 31 日，普京访问匈牙利，邀请匈方加入即将完工的“土流”天然气管道项目，承诺可“迅速铺设匈境内管道”,[①] 试图通过能源供应拉住中东欧。另一方面是加大军事威慑力度。7 月 11 日，俄空降兵部队在克里米亚举行大规模演习，2400 余名空降兵参与。8 月 23 日，针对美国试射并准备在波兰部署射程超过 500 公里的陆基巡航导弹，普京要求俄军予以“对等回应”。俄媒还透露，年底前，俄将在加里宁格勒部署“道尔－M2”新型防空导弹系统，作为北约在波罗的海和波兰加强军事存在的回应。

随着美俄纷纷介入，再加上中国与中东欧国家合作日益密切，欧盟危机感增强，担心其对中东欧的控制力进一步削弱，也加大了工作力度，希望稳住自家“后花园”。7 月 15 日，德国前防长冯德莱恩当选新一届欧委会主席后，降低了对中东欧的批评声。她称，在法治问题上，“没有一个国家是完美的”，她还专门提名捷克人担任新一届欧委会副主席兼负责价值观与法治事务的委员；针对难民问题，她也表示要“倾听中东欧的声音”。[②] 欧盟方面还推举保加利亚人格奥尔基耶娃当国际货币基金组织总裁。多数欧盟国家都支持欧盟东扩进程，冯德莱恩也主张重启阿尔巴尼亚和北马其顿的入盟谈判。

（二）中东欧对大国政策分化明显

波兰倒向美国的迹象十分清晰。冷战后，波兰一直视俄罗斯为安全威胁，乌克兰危机更加深了这一认知，波兰坚信要“牢

---

① “Hungary’s Orban: Good Relations With Russia Are Necessity”, https://www.voanews.com/europe/hungarys－orban－good－relations－russia－are－necessity.（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

② Andrew Rettman, “Von der Leyen signals soft touch on migrants, rule of law”, http://euobserver.com/news/145504.（上网时间：2019 年 11 月 7 日）

牢依靠美国”。杜达总统9个月内两度访美，促美对波军售，邀请美军在波兰建设永久军事基地，并争取美给予波兰公民免签待遇。6月12日，杜达访美期间，双方签署防务合作联合声明，波兰将免费为驻波美军提供并维护基础设施，给予比其他北约盟国更优厚的驻军支持。波兰还决定购买价值80亿美元的美国液化天然气，与美方开展民用核能合作。杜达称美国为“真正的盟友”,[①] 热情邀请特朗普9月赴华沙参加纪念二战爆发80周年活动，还故意未邀请普京，被俄罗斯政府抨击为“心态扭曲”“篡改历史”。[②] 为迎合美国，1月8日，波兰国家安全局以“从事间谍活动”为由，逮捕华为公司驻波兰一名高管，还在推特上主动向美国中情局、联邦调查局和国务院等部门“报告”此事。

捷克“多头下注”。一部分捷克政要持反华、反俄立场，向美国“贴靠”。2018年12月，捷克国家网络与信息安全办公室发出警告，称华为、中兴等中国公司的设备可能造成安全风险，总理巴比什随即下令政府工作人员禁用华为手机。2019年10月，布拉格市长因反对“一个中国”原则而解除布拉格与北京的友好城市关系。捷国家安全情报局称，捷克90%的反情报活动针对俄罗斯和中国的“间谍”。相反，捷克总统泽曼对华友好，针对上述反华言行予以反驳，称“国家安全情报局的任务

---

① “Remarks by President Trump and President Duda of the Republic of Poland at the Polish – American Reception”, https: //www. whitehouse. gov/briefings – statements/remarks – president – trump – president – duda – republic – poland – polish – american – reception/. （上网时间：2019年11月10日）

② Matthew Day, “Poland snub to Putin over WWII anniversary angers Kremlin”, http: //www. telegraph. co. uk/news/2019/03/21/poland – snub – putin – wwii – anniversary – angers – kremlin. （上网时间：2019年11月14日）

不是寻找虚构的俄罗斯和中国‘间谍’”。[①] 他还公开警告，政府的做法冲击中捷间热络的合作，中国可能采取报复性行动，对捷克带来不利影响。

匈牙利、塞尔维亚等国对中、俄较为友好。匈牙利不视俄罗斯为安全威胁，两国经贸合作十分热络，2018 年双边贸易额大幅增长约 30%，达 70 亿美元。2019 年 2 月，蓬佩奥访匈时，就华为问题对匈施压，匈外长西亚尔托当面予以驳斥，称“某些国家总把时间花在干涉他国内政上”，匈牙利与中、俄的良好关系不妨碍其与美国关系。[②] 11 月 6 日，在上海出席进博会的西亚尔托公开宣布，华为将与英、德电信公司共同参与匈 5G 建设。塞尔维亚一直对北约当年轰炸南斯拉夫记恨在心，8 月 17 日，塞尔维亚防长福林在与俄罗斯防长绍伊古会晤时，对俄帮助塞发展武装力量表示感谢，并承诺“只要武契奇担任塞尔维亚总统，塞就不会加入北约”。[③] 9 月 21 日，武契奇在祝贺中华人民共和国成立 70 周年时表示，中国是塞尔维亚最真诚、最可信赖的朋友。

（三）仍欲左右逢源

中东欧各国在处理与大国关系时虽各有侧重，但都不愿彻底倒向任何一方。波兰、捷克等国长期反感德、法在欧盟内强权，

---

① “President of Czech Republic asks counterintelligence to stop searches of spies from Russia”, http: //en. crimerussia. com/international/president - of - czech - republic - asks - counterintelligence - to - stop - searches - of - spies - from - russia/.（上网时间：2019 年 11 月 14 日）

② Kovacs Zoltan, “US Secretary of State Mike Pompeo visits Hungary”, http: //index. hu/english/2019/02/11/hungary_ united _ states _ pompeo _ visit _ defense _ cooperation _ russia_china_ukraine_energy/.（上网时间：2019 年 11 月 14 日）

③ “As long as Vucic is in power, Serbia will not be part of the NATO pact”, https: //www. b92. net/eng/news/politics. php? yyyy = 2019&mm = 10&dd = 21&nav _ id = 107409.（上网时间：2019 年 11 月 13 日）

但在新一届欧盟机构领导人问题上，又都支持德、法籍候选人。西巴尔干国家积极向欧盟标准看齐，迫切期待加入欧盟。塞尔维亚虽与俄罗斯军事合作紧密，但塞政府11月通过了与北约的2019—2021年“单独伙伴行动计划”，肯定了塞与北约伙伴关系的发展前景。保加利亚与俄罗斯关系也比较好，但近来受美国压力增大，欲与俄拉开一定距离。10月29日，保外交部以“从事间谍活动”为由，要求一名俄罗斯外交官离境。尽管波兰与美国走近，为华为设限，但又对中国的资金和市场有需求。7月9日，杜达会见到访的中国国务委员兼外长王毅时，表示欢迎中企赴波投资，波兰将“平等对待”“不会采取歧视性措施”。[①] 总之，新的地缘政治形势下，中东欧国家仍努力在大国之间寻求平衡。

四、“17+1合作”步入新阶段

中国—中东欧国家合作（简称“17+1合作”）是中国与中东欧国家携手打造的跨区域合作平台，自2012年成立至今已形成全方位、宽领域、多层次的格局。2019年，“17+1合作”稳步推进，成果丰硕，而希腊正式成为“17+1合作”一员，更为这一合作机制注入新的发展动力。

（一）政治上总体稳定

2019年，中国与中东欧国家领导人之间互动频繁，为“17+1合作”创造了良好的政治氛围。4月，李克强总理对克罗地亚进行正式访问并出席第八次中国—中东欧国家领导人会晤。同月，

① “波兰总统杜达会见王毅”，新华网，2019年7月9日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-10/15/c_1116825598.htm。（上网时间：2019年11月13日）

捷克总统泽曼、塞尔维亚总统武契奇、希腊总理齐普拉斯、匈牙利总理欧尔班赴华出席第二届“一带一路”国际合作高峰论坛。5月，希腊总统帕夫洛普洛斯赴华出席亚洲文明对话大会并对中国进行国事访问。7月，保加利亚总统拉德夫对中国进行国事访问并参加夏季达沃斯论坛，习近平主席与拉德夫总统共同宣布中保两国关系提升为战略伙伴关系。11月上旬，希腊总理米佐塔基斯和塞尔维亚总理布尔纳比奇率代表团参加第二届中国国际进口博览会。11月中旬，习近平主席对希腊进行国事访问，中希发表关于加强全面战略伙伴关系的联合声明。2019年恰逢中华人民共和国同保加利亚、罗马尼亚、捷克、斯洛伐克、匈牙利、波兰和阿尔巴尼亚7个中东欧国家建交70周年，相关国家都举行了形式多样的庆祝活动。

与此同时，“17+1合作”也受到一些内外部因素干扰。捷克布拉格市政当局主要官员在台湾、“涉藏”等涉及中国核心利益的重大问题上屡有错误言行，造成恶劣影响。在美国压力下，波兰、捷克等国在华为5G网络建设的立场上向美靠拢。尽管如此，友好与合作始终是“17+1合作”的主旋律。面对美国的游说和施压，匈牙利政府明确表示希望华为帮助其发展宽带互联网，斯洛伐克政府称斯将秉持非歧视原则处理中国企业参与5G建设问题，克罗地亚政府信息化办公室与华为公司签署两项合作协议。

（二）贸易与投资增速明显

双边贸易快速增长。“17+1合作”8年来，中国与中东欧国家之间经济融合度不断加深，中国同中东欧国家贸易额增长超过50%。2019年，中国与中东欧国家的贸易继续保持增长势头。据中国海关统计，2019年上半年，中国对中东欧17国进出口总额为3057.8亿元人民币，同比增长14.9%。其中，中方出口

2245 亿元，增长 13.9%；中方进口 812.8 亿元，增长 17.9%；中国在中东欧地区的五大贸易伙伴是波兰（增长 20.8%）、捷克（增长 19.4%）、斯洛伐克（增长 63.4%）、希腊（增长 28.6%）和匈牙利（下降 7.5%）。[①]

中国投资持续扩大。与对西欧国家投资相比，中国对中东欧地区投资的总量和比例不高，[②] 但规模在持续扩大。中国对中东欧国家投资额从合作机制创建初期的 30 多亿美元增长到 120 多亿美元。[③] 中国对中东欧的投资除继续聚焦基础设施项目外，在绿地投资领域也有新进展。2019 年 3 月 30 日，山东玲珑轮胎欧洲工厂兹雷尼亚宁项目举行启动仪式，这是塞尔维亚迄今最大绿地投资项目，总额将超过 8 亿欧元，预计创造 1200 个就业岗位。[④]

（三）"一带一路"合作持续推进

中东欧 17 国均与中国签署了共同推进"一带一路"建设合作的谅解备忘录，"17 +1 合作"已成为推动中欧共建"一带一路"的重要平台和抓手。

互联互通项目顺利实施。2019 年 8 月 18 日，中国企业在塞

---

① "上半年我国对中东欧进出口快速增长"，中国海关总署网站，2019 年 8 月 30 日，http：//www. customs. gov. cn/customs/resource/cms/article/333551/2579846/20190830173908611 81. doc。（上网时间：2019 年 11 月 13 日）

② 据荣鼎集团和德国墨卡托中国研究中心的统计，2010—2018 年间，中国对欧投资只有不到 9% 进入中东欧 17 国中的 12 个欧盟成员国。参见 Thilo Hanemann，Mikko Huotari，Agatha Kratz，"CHINESE FDI IN EUROPE：2018 TRENDS AND IMPACT OF NEW SCREENING POLICIES"，March 2019，p. 12。

③ "学术活动丨霍玉珍大使在第六届中国—中东欧国家高级别智库研讨会上的讲话"，"中国 - 中东欧国家智库合作网络"公众号，2019 年 9 月 16 日。（上网时间：2019 年 11 月 13 日）

④ "塞尔维亚总统武契奇出席玲珑轮胎欧洲工厂—兹雷尼亚宁项目启动仪式"，中国驻塞尔维亚使馆网站，2019 年 4 月 1 日，http：//rs. chineseembassy. org/chn/sgxx/sghd/t1650212. htm。（上网时间：2019 年 11 月 13 日）

尔维亚承建的 E763 高速公路奥布雷诺瓦茨—利格段顺利通车。10 月 10 日，中远比雷埃夫斯港港务局提交的后续发展规划获得希腊政府批准，进入正式实施阶段。比雷埃夫斯港现已超越西班牙的瓦伦西亚港，成为地中海第一大港。10 月 24 日，满载匈塞铁路建设物资设备的中欧班列首次抵达塞尔维亚首都贝尔格莱德，这是匈塞铁路塞尔维亚段加快建设的重要标志。

三方合作取得进展。中国企业承建的克罗地亚佩列沙茨大桥进入第一阶段施工。这是首个在欧盟境内实施的由欧盟提供资金、采用欧盟标准的重大工程项目，成为中、克、欧三方合作的典范。黑山莫祖拉风电站已投入运营，这是中国与黑山、马耳他三方企业携手共建的新能源建设项目。中车株洲电力机车有限公司与匈牙利铁路货运公司签订机车订单，这标志着符合匈牙利、保加利亚、罗马尼亚、克罗地亚、塞尔维亚、马其顿和希腊等 7 国认证标准的干线电力机车（中国与奥地利联合研制），将服务于比雷埃夫斯港至布达佩斯的中欧陆海快线。[①]

（四）人文交流富有成效

旅游领域成为人文交流的新增长点。2018 年，中国公民首站赴中东欧国家旅游人数超过 200 万人次，中东欧国家来华旅游达到 45 万人次。[②] 中国旅游研究院与华程国旅集团联合发布的《2019 年上半年中欧旅游大数据报告》显示，2019 年上半年欧洲十大“黑马”目的地的前七位都是中东欧国家，分别为克罗地亚、拉脱维亚、斯洛文尼亚、保加利亚、爱沙尼亚、阿尔巴尼

① “中国与匈牙利签订火车头订单 机车将服务于中欧陆海快线”，中国新闻网，2019 年 9 月 12 日，https://www.chinanews.com/cj/2019/09－12/8955130.shtml。（上网时间：2019 年 11 月 13 日）

② “学术活动｜霍玉珍大使在第六届中国—中东欧国家高级别智库研讨会上的讲话”，“中国－中东欧国家智库合作网络”公众号，2019 年 9 月 16 日。（上网时间：2019 年 11 月 13 日）

亚和塞尔维亚，其中克罗地亚同比增长540%。[①] 为进一步吸引中国游客，保加利亚、爱沙尼亚和克罗地亚等国正与中国就开通直航、开发旅游线路等方面加强磋商。

教育领域，2019年新设的孔子学院包括斯洛伐克的马杰伊·贝尔大学商务孔子学院、拉脱维亚的里加工业大学孔子课堂、波兰的华沙理工大学孔子学院等，孔子学院总部还与希腊色萨利大学签署了设立孔子学院的协议。波罗的海地区首个中国文化中心——里加中国文化中心也正式揭牌。越来越多的高校启动了联合研发和师生交流项目，如中国华大基因科技公司与拉脱维亚生物医学中心（BMC）成立了联合实验室，积极开展基因组科学研究项目和本地化基因组学人才培养。

智库交流在夯实民意基础、提供智力支持方面发挥了重要作用。中国社会科学院牵头组建的“17+1智库网络”广泛联系协调中国和中东欧国家智库，多次就“高质量建设‘一带一路’”等议题举办研讨会和调研活动，出版了大量报告和学术著作。9月，第六届中国—中东欧国家高级别智库研讨会在斯洛文尼亚布莱德举行，100多位中国和中东欧国家的政要、官员、学者参与研讨。

（五）机制首次扩容

2019年4月12日，第八次中国—中东欧国家领导人会晤在克罗地亚的杜布罗夫尼克举行。本次会晤发表了《中国—中东欧国家合作杜布罗夫尼克纲要》，规划了各个领域的具体合作项目，并在机制建设上取得突破，“16+1”升级为“17+1”。“17+1合作”始终坚持开放包容原则，先后吸收欧盟、奥地利、

---

① 王真真：“今年上半年赴欧旅游达300万人次，人均花费1.2万元”，新京报网，2019年8月20日，http://www.bjnews.com.cn/feature/2019/08/20/617462.html。（上网时间：2019年11月17日）

欧洲复兴开发银行、希腊、瑞士和白俄罗斯为观察员。第八次领导人会晤正式接纳希腊为中国—中东欧国家合作平台的成员，这是“16＋1 合作”机制首次扩员。希腊的加入充分说明中国和中东欧国家合作已超越狭义的“中东欧”地理范畴，成为开放包容、互利共赢的跨区域平台。

此次峰会还决定设立“17＋1 全球伙伴中心”。“17＋1 合作”已建立了 20 多个合作机制，且每年都推出新内容、新形式。在第八次领导人会晤期间，李克强总理与保加利亚、克罗地亚总理共同为“全球伙伴中心”揭牌。“全球伙伴中心”是由中国和保加利亚在第七次中国—中东欧国家领导人会晤上提出的倡议，得到各国领导人的支持。该中心旨在为双方企业拓展贸易合作提供政策、法律咨询和智力支持，有助于各方更好遵循国际通行规则和欧盟法律法规。

综上，“17＋1 合作”的模式没有先例可循，合作过程中存在国别间不平衡的状况，也受到外部势力的干扰，但中国与中东欧国家加强合作符合双方需要，也有助于中欧关系的整体发展，因而有巨大潜力和发展前景。2020 年上半年，中国将主办第九次“中国—中东欧国家领导人峰会”，“17＋1 合作”将迎来新的发展机遇。

（审定：冯仲平）

第十四章　非洲在新变局中求发展*

2019年，在百年未有之大变局的背景下，非洲政治形势总体稳定，但安全问题仍较突出。非洲大陆自贸区建设正式启动，表明经济一体化取得历史性进展。大国深化对非经略，凸显地缘政治与经济战略博弈加剧。新时代中非共建“命运共同体”成果显著，有力推动非洲自身发展。

一、政治与安全形势喜忧参半

2019年非洲政治形势稳中有进，多数举行选举的国家实现了权力平稳过渡，部分地区热点出现缓和，但一些国家和地区内部矛盾冲突加剧、恐怖主义威胁蔓延，安全形势更趋复杂严峻。

（一）政治形势保持稳定

2019年，非洲有十余个国家举行大选，是近几年较多的一年。尼日利亚总统布哈里、南非总统拉马福萨、塞内加尔总统萨勒、马拉维总统穆塔里卡、莫桑比克总统纽西、毛里求斯总理贾格纳特成功连任。毛里塔尼亚已任两届总统的阿齐兹“自愿退休”，加祖瓦尼当选新总统。2018年马西西接替任满两届卸任的卡马总统，于10月正式当选博茨瓦纳总统。从选举过程看，尼日利亚、马拉维、塞内加尔选举结果虽遭质疑，但均未引发大规

* 本章撰稿人：钱立伟　余文胜　殷悦　孙红　孙玲

模示威或暴力活动。此外，2018 年底举行的刚果（金）和马达加斯加大选前后波折和争议不断，但最终新当选总统齐塞克迪和拉乔利纳和平接掌政权，保持了国内政局的总体稳定。总体看，非洲国家选举虽然竞争激烈，但政局总体稳定，其主要原因是各方求稳心态持续增强。首先，避免政局动荡已成为多数非洲国家的共识。刚果（金）和马达加斯加选举结果起初遭败选一方甚至非盟等地区组织质疑，并被上诉至宪法法院，但随后各方态度反转，均接受了当事国宪法法院的裁决。非盟委员会主席法基曾表示："对刚果（金）和马达加斯加选举顺利举行和权力过渡感到满意。"[①] 美西方尤其是欧洲担心非洲生乱，重蹈利比亚、南苏丹覆辙，加剧难民危机，因而对非洲选举干预持相对"克制"态度，求稳成为其对非政策的主要考虑。

非洲之角、大湖等地区出现和平稳定的新希望。非洲之角地区包括埃塞俄比亚、厄立特里亚、吉布提、索马里、苏丹、南苏丹，广义上还包括肯尼亚和乌干达，战略地位十分重要，域外大国争夺激烈，地区国家关系紧张，历史上冲突和纷争不断。但近年来该地区政治局势出现缓和的迹象。2018 年 9 月，埃塞俄比亚与厄立特里亚签署和平协议，结束了两国 20 年的冲突；2019 年，执政 30 年的巴希尔总统被迫下台，苏丹军方和反对派达成权力共享协议，组建过渡政府；南苏丹总统基尔与反对派领导人马沙尔进行会晤，打破两年的政治僵局，和平进程重新取得积极进展；肯尼亚总统肯雅塔与索马里总统穆罕默德举行会谈，为和平解决海上边界争端开启对话。对于地区国家求和促稳所做的持续努力，联合国秘书长古特雷斯评价说："非洲的希望之风正比

① "Sécurité, crise en Libye, économie et Tshisekedi: les grands enjeux du sommet de l' UA à Addis – Abeba", *Jeune Afrique*, 08 février 2019.

以往任何时候都更加强劲。”①

大湖地区位于非洲中东部，包括布隆迪、卢旺达、刚果（金）东北部、乌干达及肯尼亚、坦桑尼亚的部分地区，多年内战和暴力使其成为世界上最动荡、最贫困的地区之一。近一年来，地区国家在实现和平与共同繁荣方面表现出比以往都强烈的意愿，出现缓和的积极态势。刚果（金）新总统齐塞克迪组建联合政府，并寻求改善同地区国家关系；乌干达和卢旺达签署谅解备忘录，结束两国间紧张关系，恢复跨界活动和经贸合作；卢旺达、乌干达、刚果（金）等国商讨采取联合行动，清剿非法武装，共同应对刚果（金）东部持续数十年的冲突问题；刚果（金）、布隆迪、乌干达和卢旺达已表示将就自然资源问题开展对话，2020 年 3 月将举行第二届大湖地区投资和贸易会议，以改善投资环境、完善法律法规，推动区域一体化。新任联合国秘书长非洲大湖地区问题特使夏煌表示，大湖地区出现了前所未有的“重要契机”，地区国家正寻求通过区域一体化加强和平与安全，并谋求经济社会发展。地区实现和平与共同繁荣的“机会之窗”有望到来。②

（二）安全问题凸显

2019 年，在利益分配失衡、失业率高企等因素作用下，一些非洲国家部族、宗教等矛盾升级，严重影响社会治安，甚至威胁政局稳定。6 月 22 日，埃塞俄比亚突发两起政治谋杀，阿姆哈拉州州长和陆军总参谋长等高官丧生，总理阿比将袭击事件定

---

① “非洲希望之风劲吹——联合国祝贺埃塞俄比亚总理阿比获得诺贝尔和平奖”，联合国新闻，2019 年 10 月 15 日，https://news.un.org/zh/story/2019/10/1043401。（上网时间：2019 年 10 月 17 日）

② “实现和平与共同繁荣 非洲大湖区国家的‘机会之窗’有望到来 —— 专访秘书长特使夏煌”，中非合作论坛网站，2019 年 10 月 11 日，https://www.focac.org/chn/zfzs/t1707060.htm。（上网时间：2019 年 11 月 4 日）

性为“未遂政变”。民族矛盾激化为此次事件主要原因。长期以来，占人口仅8%的提格雷族在埃塞俄比亚政治、经济和社会等领域占据主导地位，奥罗莫族（奥族）和阿姆哈拉族（阿族）普遍表示不满。2018年4月阿比（奥族人）就任总理后，积极推行全面改革，调整利益分配格局，虽然经济保持了高速增长，但社会矛盾更趋复杂难解。此次“政变”主谋阿姆哈拉州安全局长阿萨姆纽为激进的阿族民族主义分子，6月初公开招募武装分子欲推翻政府，但其图谋被发现，遂发动袭击事件。围绕争夺水源和土地等资源，马里、乍得等国部族冲突增多，成为内部主要不稳定因素。3月23日，马里中部发生“屠村”事件，造成近160人死亡，遇难者多为富拉尼族，仅2019年前5个月至少250名平民死于部族冲突。[①] 乍得总统代比8月18日宣布，东部西拉省及瓦达伊省进入为期3个月的紧急状态。此前数周内，上述地区的部族冲突造成逾百人死亡。8月底，南非约翰内斯堡等城市爆发骚乱，表明外国移民问题日显突出。截至9月11日事件造成至少12人丧生，近700人被捕，系近年来南非最大规模的排外事件。不仅对南非本国社会秩序造成严重破坏，也对南非与非洲其他国家的关系产生消极影响。此次骚乱导火索是南非“扫毒”小巴司机与尼日利亚移民发生冲突，但暴露出南非失业率高企、贫困严重等经济社会痼疾。南非统计局公布的数据显示，南非2019年二季度失业率攀升至29%，其中15—24岁年轻人失业率高达55%，同时贫困人口占总人口的一半以上。据美国皮尤研究中心民调显示，62%的南非人认为外国移民夺走了本

---

① “Mali：La Minusma recense 250 civils tués dans le centre du pays depuis janvier”, Radio France Internationale, 7 Juin 2019, http：//rfi. fr/afrique/20190607 – mali – minusma – recense – 250 – civils – tués – le – centre – du pays – 2019.（上网时间：2019年11月12日）

属于他们的工作，61%的南非人表示外国移民应对居高不下的犯罪率负责。[①]

2019年，恐怖主义对非洲部分地区安全的威胁明显加大，表现在以下几个方面：一是恐怖势力活动范围继续扩大。10月7日，联合国秘书长古特雷斯在安理会关于非洲和平与安全的会议上指出，西非萨赫勒地区的暴力正向几内亚湾沿岸国家蔓延。北非一些恐怖组织从萨赫勒扩张到中部非洲乍得湖地区，并开始在刚果（金）和莫桑比克出现。他认为，“恐怖主义对整个非洲大陆的威胁正在上升，对世界和平与安全是一个明显和紧迫的危险。”[②] 二是重特大暴恐事件频发。1月15日，肯尼亚首都内罗毕一个商业综合大楼发生爆炸袭击及交火事件，造成至少15人丧生。6月10日至15日，尼日利亚发生多起袭击，共造成154人丧生，9人被绑架。7月12日，索马里基斯马尤一家酒店遭袭击，造成至少26人死亡、54人受伤，两名中国公民受伤。8月19日，布基纳法索北部一军营遭袭击，至少24名士兵丧生，系布军遭受的最严重恐袭。11月1日，马里梅纳卡地区一处军营遭袭击，已造成54人死亡。三是非洲籍“圣战”分子回流风险上升。3月“伊斯兰国”在叙利亚被击溃后，估计非洲约有6000名“圣战”分子可能回归，其他非非洲籍的“圣战”分子也可能窜至非洲，加剧对西非尤其是萨赫勒、乍得湖地区的安全

---

① “In South Africa, racial divisions and pessimism about democracy loom over elections”, Pew Research Center, May 3, 2019, http://pewresearch.org/fact-tank/2019/05/03/in-south-africa-racial-divisions-and-pessimism-about-democracy-loom-over-elections/.（上网时间：2019年11月12日）

② “Le terrorisme sur le continent est une menace pour le reste du monde, rappelle l’ONU”, UN News Service, 7 Octobre 2019, http://news.un.org/fr/story/2019/10/1053462.（上网时间：2019年11月12日）

威胁。[①] 非洲应对“圣战”分子回流的困难在于边境管控不力，难以扼制“圣战”分子流动，缺乏技术和资金进行有效反恐，地区国家之间缺少情报交流合作。

展望2020年，科特迪瓦、坦桑尼亚、布基纳法索、布隆迪等国将举行总统选举，埃塞俄比亚将举行议会选举，其中包含“逢选易乱”国家，能否和平有序进行选举和实现权力平稳过渡值得关注。

二、经济一体化取得历史性进展

2019年，全球经济整体放缓，预计非洲经济仍将持续复苏，但面临困难加大。在此背景下，非洲大陆自贸区正式进入实施阶段，表明非洲联合自强取得历史性进展，这将对中长期非洲经济发展产生前所未有的积极影响。

（一）经济保持较快增速

2019年，非洲经济保持复苏势头，增速有所加快，但国别和区域经济分化趋势进一步固化。据非洲开发银行最新预测，2019年非洲经济增速为4.0%，较2018年上升0.5个百分点，2020年有望升至4.1%。[②]

从国别看，非洲第一大经济体尼日利亚缓慢复苏，经济增速从2018年的1.9%升至2.3%，2020年有望增至2.5%。[③] 受油价难有大幅反弹、经济转型和基础设施等政策持续滞后等因素影

① “West Africa must confront its foreign terrorist fighters”, Institute for Security Studies, 2019 - 08 - 02, https://issafrica.org/iss - today/ west - Africa - must - confront - its - foreign - terrorist - fighters.（上网时间：2019年11月12日）

② African Development Bank, African Economic Outlook, June 2019, p. 28.

③ African Development Bank, African Economic Outlook, June 2019, p. 4.

响，尼日利亚经济短期内仍将保持缓慢增速，人均 GDP 水平难有明显改善。南非经济增速小幅放缓，2019 年经济增速为 0.7%，较2018 年下降 0.1 个百分点，2020 年有望提至 2%。[①] 国际市场矿产品价格大幅下跌、营商成本高、生产和劳工市场僵化及国企改革停滞等是近年南非经济持续萎靡的主要原因。

从各地区看，南部非洲受南非一国拖累，增速最慢，为 2.2%；东部非洲“一枝独秀”，经济增速达 5.9%。[②] 从经济体类型看，经济结构较多元的非资源密集型经济体与依赖能矿和农产品出口的资源密集型经济体的增速分别步入“快慢两车道”。[③] 非资源密集型经济体增速平均达到 6%，是石油出口国（平均为 2.1%）和其他资源密集型国家（平均为 2.7%）的 2 倍多。[④] 随着私人投资持续流入，农业生产力提高和公共投资注入，非资源密集型经济体仍有望继续保持较快增长势头。

表 1　2016—2019 年非洲地区经济增速（%）

	2016	2017	2018	2019（预计）	2020（预计）
非 洲	2.1	3.6	3.5	4.0	4.1
撒哈拉以南非洲	1.5	2.9	3.1	3.7	3.9
北部非洲	3.2	4.9	4.3	4.4	4.3
东部非洲	5.1	5.9	5.7	5.9	6.1
中部非洲	0.2	1.1	2.2	3.6	3.5
西部非洲	0.5	2.7	3.3	3.6	3.6
南部非洲	0.7	1.6	1.2	2.2	2.8

数据来源：根据非洲开发银行数据整理。

① African Development Bank, African Economic Outlook, June 2019, p. 4.

② African Development Bank, African Economic Outlook, June 2019, p. 68.

③ 包括石油出口国［安哥拉、乍得、刚果（布）、赤道几内亚、加蓬、尼日利亚、南苏丹］与矿产资源富集国［博茨瓦纳、刚果（金）、几内亚、利比里亚、毛里塔尼亚、纳米比亚、尼日尔、塞拉利昂、赞比亚］。

④ African Development Bank, African Economic Outlook, June 2019, p. 4.

（二）大陆自贸区进入实施阶段

经济一体化是非洲国家独立以来的夙愿，但一直进展缓慢。2012 年，非盟决定建立覆盖所有成员国的非洲大陆自贸区，并将其列为《2063 年议程》的重点项目。2015 年 6 月，非盟成员国启动非洲大陆自贸区谈判。2018 年 3 月 21 日，44 国在卢旺达首都基加利签署《非洲大陆自贸区协定》（以下简称《自贸协定》）。根据该协定，成员国将在未来 5—10 年内取消 90% 的商品关税，剩余 10% “敏感商品”关税也将逐步取消，最终目标是建立一个人员、商品、服务和资金自由流动的，覆盖 12 亿人口、2.5 万亿美元 GDP 的自贸区。2019 年 5 月 30 日，《自贸协定》正式生效。[①] 7 月，非盟在尼日尔首都尼亚美召开领导人会议，正式宣布自贸区进入“运行阶段”。会议期间，厄立特里亚和尼日利亚表示将签署《自贸协定》。至此，非盟 55 个成员已经全部加入。此次会议同时宣布将建设推动自贸区建设的五大机制，分别为“原产地规则”“关税减免”“网上监测、报告和取消非关税壁垒机制”“泛非支付和电子结算平台”“非洲贸易数据库”。会议决定成立自贸区“部长理事会”，由各国贸易部长组成，每年至少召开两次会议，监督和推动《自贸协定》的执行。自贸区秘书处设在加纳首都阿克拉。此外，峰会还宣布自贸区建设的关键时间节点。2020 年 7 月 1 日，自贸区将正式运转。成员国间有关投资、竞争、知识产权的谈判截止日期延长至 2020 年 12 月。

---

① African Union, “The African Continental Free Trade Area (AfCFTA) enters into force”, The East African, October 25, 2019. https://www.theeastafrican.co.ke/Sponsored/African – continental – free – trade – area – afcfta – enters – into – force/4358802 – 5325418 – cchsjcz/index.html.（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

自贸区建设对非洲经济一体化具有里程碑式的重大意义。自启动自贸区建设谈判到正式进入实施阶段，非盟仅用了不到4年时间，展现了非洲国家强烈的联合自强意愿。南非总统拉马福萨称，自贸区是半个世纪以来非洲实现泛非联合理念做出的“最大胆的尝试”。[①] 就成员国数量而言，自贸区成立后将成为世界上最大的自由贸易区。[②] 经济上，大陆自贸区将极大提升非洲区内贸易和工业化水平。目前，非洲国家间贸易仅占其对外贸易总额的18%，远落后于亚洲60%和欧洲70%的水平。据联合国非洲经济委员会评估，取消90%商品关税及其他贸易促进措施将刺激非洲区内贸易在4年内增加50%。自贸区建设还将改善投资环境，增强外资信心，加速非洲工业化进程。目前，制造业对非洲GDP的贡献率仅为10%，远低于东亚国家的25%。国际咨询公司麦肯锡测算，随着《自贸协定》各项措施落实，到2025年，非洲制造业产值将较2015年翻番，达1万亿美元。[③] 非洲进出口银行行长称，自贸区建设将助力尼日利亚等工业基础较好的国家承接自中国转移的制造业产业链，成为全球制造业枢纽。[④]

与此同时，也应看到自贸区未来建设仍面临诸多困难和挑

① “Free trade area is best chance to remake Africa”, Financial Times, November 4, 2019. https://www.ft.com/content/d8dc07d8-fcaf-11e9-a354-36acbbb0d9b6.（上网时间：2019年11月6日）

② “非洲大陆自贸区呼之欲出”，人民网—人民日报海外版，2018年3月24日，http://world.people.com.cn/n1/2018/0324/c1002-29886299.html。（上网时间：2018年10月31日）

③ “African Continental Free Trade Area Agreement”, Baker McKenzie, 31 May 2019. https://www.bakermckenzie.com/en/insight/publications/2019/05/african-continental-free-trade-agreement.（上网时间：2019年11月1日）

④ David Whitehouse, “Nigeria could join Africa's free trade agreement in July, Afreximbank says”, The Africa Report, 10 June 2019. https://www.theafricareport.com/13840/nigeria-could-join-africas-free-trade-agreement-in-july-afreximbank-says/.（上网时间：2019年11月1日）

战。一是部分国家将承受关税减免的巨大冲击。取消关税壁垒是自贸区建设的关键，对南非、尼日利亚、肯尼亚等工业基础相对较好的国家将是巨大利好。但财政收入来源单一的小国和岛国则会蒙受较大的税收损失，这些国家对取消 90% 的商品关税的期限和补偿措施仍有不同意见。目前，尼日尔、马拉维、吉布提和突尼斯等 6 国已通过谈判争取到“特殊待遇”，可在 15 年内仅取消 85% 的商品关税。一些岛国也提出获得类似对待，并呼吁成立“补偿基金”弥补关税减免造成的财政缺口。二是加速配套一体化措施落实。尼亚美峰会期间，部分非洲国家元首提出，除关税减免外，其他一体化措施也需尽快推动，如非洲统一护照、非洲单一航空市场建设等。尽管 2018 年基加利峰会上已经签署了关于人员自由流动的协定，但目前仅卢旺达一国议会批准。三是非关税壁垒亟待破除。物流、基础设施是自贸区建设主要非关税壁垒。据统计，非洲国家运输成本占出口总值 14%，内陆国家高达 70%，而发达国家仅为 8.6%。[①] 非洲基建年融资缺口达 960 亿美元。摩洛哥外长提出，互联互通可帮助非洲企业减少因自贸区建设带来的损失。四是部分国家安全形势不容乐观。索马里、布基纳法索、马里等国仍深受恐怖主义侵扰，南苏丹、中非共和国等仍处于内战边缘。刚果（金）总统齐塞克迪表示：“只有实现和平，我们才能考虑自贸区建设。”[②] 展望未来，非洲自贸区建设仍将任重道远。

① 宋微：“非洲自贸区为中企带来新机遇”，环球网，2019 年 6 月 12 日，https：//finance. huanqiu. com/article/9CaKrnKkS2b。（上网时间：2019 年 11 月 1 日）

② “Union africaine：la Zlec est lancée mais le plus dur commence”，*Jeune Afrique*，08 juillet 2019. https：//www. jeuneafrique. com/800333/economie/union – africaine – la – zlec – est – lancee – mais – le – plus – dur – commence/.（上网时间：2019 年 11 月 1 日）

三、大国深化对非经略

2019 年世界主要大国轮番上演对非高层外交，美、法、德、日、俄积极调整对非政策，竞相出台新举措谋求战略主动，非洲已经成为大国竞逐的博弈场。同时，中国作为非洲主要经贸合作伙伴和影响力快速上升的大国，被其他大国视为重要刺激因素和平衡对象。

（一）美欧对非政策动作频频

2018 年 12 月，特朗普政府推出《新非洲战略》。在该战略指导下，2019 年美国多措并举，对非战略布局逐步展开。一是加大高访密度。特朗普用“家人外交”打“温情牌”，试图修复此前其对非消极言论造成的美非关系裂痕，拉近与非洲国家的情感距离。继 2018 年“第一夫人”梅拉尼娅访非之后，2019 年 4 月，特朗普女儿伊万卡以总统特别顾问身份开启对非“千金外交”。新任美国务院负责非洲事务助理国务卿蒂伯·纳吉亦多次访非，穿梭于厄立特里亚、苏丹等国家，介入热点冲突调解，拓展美国在非影响。二是加强对非经贸关系。6 月，新一届美非商务峰会召开，正式推出“繁荣非洲”倡议。美政府将在 2020 年至 2022 年设立 5000 万美元资金篮子，通过股权融资和贷款担保等手段促进美企对非投资；将现有的非洲贸易和投资中心转变为多机构平台，整合公私贸促机构，为赴非投资的美企提供更多技术支持。[①] 特朗普政府借此倡议将美国国际开发署、国际开发金融公司、“千年挑战”公司等公私机构的对非援助、经营举措重

① Five Questions for Prosper Africa, https://www.usglc.org/blog/five-questions-for-prosper-africa/.（上网时间：2019 年 11 月 5 日）

新包装并捆绑推出，与2018年出台的《更好利用投资引导发展法案》（BUILD Act）相呼应，构建了政府引领、金融机构出资、企业和社会参与的对非经营新模式。《华盛顿邮报》评论称，这“将有助于强化美非经贸关系，更有力地应对来自新兴国家对非商业合作模式的挑战，开创美非贸易新局面”。[①] 三是将反恐作为安全主要关切。美继续通过对“萨赫勒五国集团部队”“跨撒哈拉反恐伙伴计划”“东非地区反恐伙伴计划”等给予非洲国家军事支持，将在非洲之角、萨赫勒等地区反恐作为重中之重。总体看，特朗普政府推出《新非洲战略》的主要目的并非真正重视非洲，帮助非洲国家实现经济和社会发展，而更多是聚焦大国地缘政治博弈，对冲中国在非影响力。

欧洲加强对非传统联系，意在缓解难民危机，分享非洲发展红利。2019年3月，法国总统马克龙出访东非三国，称吉布提为法国“历史性的合作伙伴和战略性盟友”；与埃塞俄比亚达成文化交流、军事防务等协议，并提供8500万欧元相关贷款；实现法国总统对肯尼亚的历史性首访，与肯签署30亿欧元的基建及经济合作协议。[②] 此访全面加强了法国与东非国家在经济、军事和文化方面的合作，试图将法国在非影响突破法语区范围，拓展至整个非洲。8月，马克龙特别邀请卢旺达等非洲五国总统和非盟委员会主席、非洲开发银行行长等政要参加巴黎G7峰会，共同商议非洲局势以及同非洲建立新型伙伴关系，显示出法国欲

---

① Trump administration unveils its new Africa strategy — with wins and snags, June 19, 2019, https://www.washingtonpost.com/world/trump-administration-unveils-its-new-africa-strategy-with-wins-and-snags/2019/06/19/c751be4c-91f5-11e9-956a-88c291ab5c38_story.html.（上网时间：2019年11月5日）

② Emmanuel Macron à la conquête de l'Afrique de l'Est, http://www.leparisien.fr/politique/emmanuel-macron-a-la-conquete-de-l-afrique-de-l-est-11-03-2019-8029602.php.（上网时间：2019年11月7日）

主导国际对非议题的意图。10 月，法国商务投资署（Business France）举办“非洲雄心 2019”（AMBITION AFRICA 2019）商业论坛，邀请 500 多家非洲公司和 400 多家法国企业参加，旨在促进法非贸易与投资。

英国深陷“脱欧”困境，自顾不暇，德国成为法国对非经略的坚定盟友。5 月，德国总理默克尔访问布基纳法索、马里和尼日尔三国，并出席萨赫勒五国集团领导人特别峰会，承诺提供逾 1 亿欧元资金，支持五国发展经济，打击恐怖主义。① 6 月，作为德国发起的“二十国集团与非洲契约”（G20 Compact With Africa Initiative）的初期成果，德国宣布成立 10 亿欧元的“新非洲基金”（New Africa Fund），支持非洲的小微企业和德、欧在非企业。②

（二）日、俄举办峰会加大对非战略投入

俄非峰会、日非峰会是 2019 年大国对非运筹最受关注的事件。8 月底，日本在横滨举行第七届“东京非洲发展国际会议”（TICAD，亦称日非峰会）。42 国非洲首脑和联合国开发计划署、世界银行、非盟等国际组织代表参加，规模创历届新高。参会各方共同签署“横滨宣言 2019”，日首次将“自由开放的印太构想”写入宣言，提出加强对非海上安保合作，维护“基于国际规则的海洋秩序”，共同推进印太地区的“法治和航行自由”。安倍承诺推动日企在 3 年内对非投资 200 亿美元。日政府将与非洲开发银行设立 3000 亿—4000 亿日元（约合 28 亿—38 亿美元）

---

① Angela Merkel assiste au sommet du G5 Sahel au Burkina Faso, https://www.dw.com/fr/angela-merkel-assiste-au-sommet-du-g5-sahel-au-burkina-faso/a-48569563.（上网时间：2019 年 11 月 7 日）

② German government launches €1bn Africa fund, https://ventureburn.com/2019/06/german-government-launches-e1bn-africa-fund/.（上网时间：2019 年 11 月 7 日）

基建贷款资金篮子，日国际协力银行另设45亿美元专资。日贸易保险公司将与非洲保险机构合作，为承建日企提供资金全额担保。此外，日还提出在教育、卫生、环境等领域加强对非援助：推出“安倍计划3.0版”，今后6年为非培养3000名技术人才；在非开展基础医疗，目标惠及300万民众；推广垃圾处理等日本技术。[①] 此次峰会上，日借机将非洲正式纳入其构建的“自由开放的印太构想”和“亚非增长走廊”。

俄罗斯视恢复和巩固世界大国地位为第一要务，积极参与在非竞争，增加自身在解决国际议程和国际体系塑造上的权重，展现全球影响力。10月23日至24日，首届“俄罗斯—非洲领导人峰会”在索契召开，系俄罗斯首次举办面向全非洲的主场外交。非洲43个国家领导人、11个国家高官参会，与俄共同签署“俄非宣言”。俄承诺加强与非洲各领域合作，双方达成诸多政经合作共识，彰显俄“重返非洲”决心。政治上，“俄非宣言”反对任何形式的单边主义和保护主义，反对“个别国家使用双重标准，将本国意志强加于别国的做法”，反对任何单方面制裁；经济上，俄金融机构将设立50亿美元的俄非贸易融资基金，并与多国建立贸易金融支持机制，为俄企进入非洲市场提供保障。俄非企业签署约50项、总值约120亿美元的合作协议。普京宣称在未来5年内将俄非贸易额翻番，达到400亿美元。[②]

值得注意的是，2019年大国对非经略呈现出中国因素的影响。中美战略博弈已经延伸至非洲大陆，双方在非洲的竞争态势逐步凸显。美国扶持美企入非，试图使之获得“与中企竞争的

① Yokohama Declaration 2019, 30 August, 2019, https://www.mofa.go.jp/region/africa/ticad/ticad7/pdf/yokohama_declaration_en.pdf.（上网时间：2019年11月7日）

② Declaration of the First Russia - Africa Summit, 24 October 2019, https://summitafrica.ru/en/about-summit/declaration/.（上网时间：2019年11月7日）

能力”,[①] 并重点加大对传统友华国家的经营，以对冲中国影响。日本对非洲强调“整体成本可控的高质量基建”,[②] 暗指中国在非洲制造“债务陷阱”。俄罗斯亦无法避谈中国在非洲影响，称与中国在非洲合作大于竞争，将“文明竞争，互相合作”。[③] 中国作为非洲重要的经贸及政治合作伙伴，已成为其他大国竞逐非洲的重要刺激因素和平衡对象。

未来，随着大国在非新一轮战略博弈日趋激烈，非洲的战略价值进一步凸显，美、欧、日等发达国家和俄、印等新兴市场国家从自身利益和战略需要考虑，仍将进一步深化对非经略。

四、新时代中非共建“命运共同体”

2019 年，中非携手致力于落实中非合作论坛北京峰会的各项成果，政治互信持续提升，经贸关系更趋密切，和平与安全合作扎实推进，开启了共建中非“命运共同体”的新时代。

（一）政治互信持续提升

2019 年，中非高层继续保持密切交往。6 月，习近平主席参加 G20 大阪峰会期间主持中非领导人会晤，中非合作论坛前任非方共同主席国南非总统拉马福萨、非盟轮值主席埃及总统塞西、中非合作论坛现任非方共同主席国塞内加尔总统萨勒和联合

---

① Aubrey Hruby, “New Agency will Boost US Investment in Emerging Markets,” *Financial Times* (2019/1/9), https://www.ft.com/content/66ca8112 - 9aed - 11e8 - 9702 - 5946bae86e6d.（上网时间：2019 年 11 月 7 日）

② QUALITY INFRASTRUCTURE: JAPAN'S ROBUST CHALLENGE TO CHINA'S BELT AND ROAD, https://warontherocks.com/2019/04/quality - infrastructure - japans - robust - challenge - to - chinas - belt - and - road/.（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

③ Putin: Russia ready to compete for cooperation with Africa, https://tass.com/politics/1084143 .（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

国秘书长古特雷斯出席。与会领导人就深化中非合作、支持非洲发展和联合国工作、维护多边主义等重大问题交换意见，达成广泛共识。习近平主席指出，2018 年 9 月举行的中非合作论坛北京峰会开启了中非关系新时代。中方珍视中非传统友谊。无论国际形势如何变化，无论个别势力如何干扰，中非合作共赢、共同发展的初心不会改变，中非携手构建更加紧密的命运共同体的决心不会动摇。①

2019 年 1 月，国务委员兼外长王毅对埃塞俄比亚和非盟总部、布基纳法索、冈比亚、塞内加尔进行了正式访问。此行延续了 20 多年来中国外长每年首访都选择非洲的优良传统，表明了中方对发展中非关系的一贯高度重视。9 月，中央政治局委员、中央外事工作委员会办公室主任杨洁篪出访肯尼亚、尼日利亚、塞拉利昂。9 月 26 日，国务委员兼外长王毅在纽约联合国总部主持中国和安理会非洲成员国外长会，就加强中非双方在安理会合作提出四点建议，充分说明中方一贯支持非洲国家以非洲方式解决非洲问题，也相信非洲完全有能力解决好非洲问题。11 月，国务院副总理孙春兰访问马达加斯加、纳米比亚、加纳。

多位非洲国家元首、政府首脑来华访问或参会。埃及总统塞西、埃塞俄比亚总理阿比、尼日尔总统伊素福、肯尼亚总统肯雅塔、莫桑比克总统纽西、吉布提总统盖莱等非洲领导人访华。中非领导人高频互访为推进新时代中非关系发展打下了坚实的政治基础。面对美国等西方国家对中国和中非关系的非议，非洲政要多次积极发声驳斥。如美国国务卿蓬佩奥老调重弹中国有意制造“债务陷阱”，非盟委员会主席穆萨·法基、肯尼亚总统肯雅塔

① “习近平主持中非领导人会晤”，新华网，2019 年 6 月 28 日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-6/28/c_1123683929.html。（上网时间：2019 年 11 月 4 日）

等直接出面予以澄清与批驳。3月马克龙访问吉布提谈及中国投资对非“债务风险”，吉布提政府官员表示，“生意就是生意，中国人在这里投资，法国人没什么竞争力。法国人迟到了，非常迟，而且又没钱。”日本首相安倍晋三对部分非洲国家陷入“资不抵债”状态表示“担忧”，非洲开发银行行长阿德希纳认为，中国并未试图把非洲拉入“债务陷阱”中。中国与其他国家均向非洲提供了重要投资，填补在重要基建项目的资金缺口。①

（二）经贸关系更趋密切

近年来，中非经贸与投资合作持续提质增效、升级转型，贸易结构不断优化，投资合作日益多元，装备制造、金融、医药、科技等成为对非投资新兴领域，民营企业成为生力军，为非洲经济带来持久发展动力。2018年，中非贸易额达2042亿美元，同比增长20%，中国已连续十年成为非洲第一大贸易伙伴国，② 对非直接投资33亿美元，同比增长7%。2019年1—6月，中国对非全行业直接投资额为17亿美元，同比增长11%。③

2019年6月26日至29日，首届中非经贸博览会在湖南长沙举办，53个非洲国家派团参展，联合国工发组织、粮食计划署、世贸组织、非盟等国际组织，以及众多金融机构、企业代表参会。中非签署了84项合作文件，金额达208亿美元，涉及安哥拉、坦桑尼亚、乌干达等20多个非洲国家。非洲多国政要高度赞赏博览会对推进中非务实合作的重大意义。乌干达总统穆塞韦尼指出，中非是真正互利双赢的伙伴。索马里国际通讯社刊发

① “非洲开发银行行长：中国没有把非洲带入‘债务陷阱’”，参考消息网，2019年8月31日，http：//cankaoxiaoxi. com。（上网时间：2019年9月18日）

② “商务部：2018年中非经贸合作数据统计”，商务部网站，2019年5月15日，http：//xyf . mofcom. gov. cn。（上网时间：2019年10月30日）

③ “商务部：2019年上半年中非贸易数据统计”，商务部网站，2019年9月2日，http：//xyf . mofcom. gov. cn。（上网时间：2019年10月30日）

文章《索马里副总统说：中国是非洲的朋友、投资者和支持者》，高度赞赏中国对非洲发展的积极作用。①

中非合作共建“一带一路”取得新进展，赤道几内亚、利比里亚、莱索托、科摩罗、贝宁、马里和尼日尔等7国新加入“一带一路”倡议。目前，已有44个非洲国家和非洲联盟与中方签署“一带一路”合作文件。10月，《中国—毛里求斯自贸协定》正式签署，这是我国与非洲国家的第一个自贸协定，为深化两国经贸关系提供了更有力的制度保障，将中非经贸合作提升到了新的高度。

（三）安全合作深入推进

中国是派遣维和人员最多的联合国安理会常任理事国，也是联合国维和经费第二大出资国。中方派出的维和人员有超过80%部署在非洲，缴纳的维和摊款75%用于非洲。2015年9月，习近平主席出席联合国成立70周年系列峰会期间，宣布设立总额10亿美元、为期10年的“中国—联合国和平与发展基金”。3年多来，中方积极推动基金将帮助非洲国家实现和平与发展作为重点领域，目前已批准的56个项目中，非洲国家是重要受益方。

近年来，中非在和平安全领域共同诉求增多，共同利益增大，合作也不断深化。中国常驻联合国代表马朝旭大使出席联合国安理会“雇佣军活动是非洲不安全和不稳定的根源”高级别公开辩论会时发言指出，雇佣军活动对国际和平与安全构成威胁，严重威胁发展中国家特别是非洲国家和平与稳定，必须引起国际社会高度重视。国际社会应充分尊重非洲国家在地区事务上

① “首届中非经贸博览会在湖南举行”，参考消息网，2019年6月29日，http：//cankaoxiaoxi. com 。（上网时间：2019年8月31日）

的主导权，支持“以非洲方式解决非洲问题”。[①]

2019年7月，来自喀麦隆、加纳等国的15位国防部长、军队总参谋长，50个非洲国家及非盟防务部门的高级代表出席了在北京举行的首届中非和平安全论坛。围绕习近平主席在中非合作论坛北京峰会上提出的“携手打造安全共筑的中非命运共同体”重大倡议，深入研讨新时代中非关系与中非安全合作、地区海上安全形势与军队在和平安全领域的角色等议题。

当前，中非关系处于历史最好时期。展望未来，随着“一带一路”建设与非盟《2063年议程》和非洲各国发展战略的深入、精准对接，新时代中非共建“命运共同体”必将展现勃勃生机，取得更多积极成果，实现互利共赢。同时也应看到由于中非自身原因和美国等西方国家的干扰和阻挠，中非关系仍将面临一些困难和挑战。

（审定：张力）

① “习近平主席特别代表马朝旭出席安理会高级别公开辩论会”，新华网，2019年2月5日，http：//xinhuannet. com。(上网时间：2019年11月11日)

第十五章　拉美进入新一轮转型期*

2019 年，“乱”与“变”是贯穿拉美地区形势发展的两大关键词。委内瑞拉、玻利维亚、智利、厄瓜多尔、秘鲁、尼加拉瓜、哥伦比亚等多国生乱，政治、经济、民生问题相互交织，传导效应蔓延，彰显拉美国家无论是左翼掌权还是右翼执政，均难以摆脱发展困境，深度改革势在必行。巴西、墨西哥、阿根廷、古巴等地区主要国家主动求变，加速政策调整，拉美正进入新一轮转型期。新形势下，中拉关系亦面临优化升级、创新发展的新任务。

一、政治格局大变

2019 年，拉美政坛更加混乱，多国发生持续骚乱。左、右两派“你方唱罢我登场”，政治钟摆效应加快，对立和内耗加剧。民众不满情绪上升，普遍将矛头指向传统政党和执政当局，无论左翼还是右翼政府均面临严峻挑战。新兴政治力量则打着改革旗号趁势崛起，对既有政治格局形成冲击。

（一）多种矛盾集中爆发导致地区普遍乱象

从年初起，拉美政坛呈现动荡态势。1 月，委内瑞拉反对派代表人物瓜伊多在美国支持下自封“临时总统”，对左翼马杜罗

---

* 本章撰稿人：吕洋　曹廷　陈晓阳　严谨　刘婉儿　杨首国

政府策动强力夺权攻势，引发委政治、经济、社会全面危机，两派恶斗直至年底仍僵持不下，拉美国家选边站队，令委问题搅动整个地区局势，至今委危机未见平息。2月起，海地民众抗议政府贪腐，持续暴力示威，要求总统莫伊兹下台。9月底，秘鲁总统比斯卡拉宣布解散国会，但反对派控制的国会反而宣布暂停总统职务，府院之争趋于白热化。10月，玻利维亚反对派指控连任的总统莫拉莱斯大选舞弊，发动大规模暴力抗议，在军方“干预”下，莫拉莱斯被迫辞职并流亡墨西哥，玻一度陷入“权力真空”。

民生问题亦成为不少国家动荡的导火索。5月末，洪都拉斯政府计划将医疗及教育机构全盘私有化招致民众抗议示威。10月初，厄瓜多尔取消燃料补贴引发持续骚乱，政府一度被迫“迁都”。10月中旬，智利调升地铁票价引爆规模空前的暴力示威，严重冲击社会治安及政权稳定，皮涅拉政府被迫放弃主办亚太经合组织（APEC）领导人非正式会议和联合国气候变化大会，国际形象受挫。11月下旬，哥伦比亚降低最低工资、削减养老金计划招致民众不满，全国抗议迅速演变为暴力骚乱，政府被迫在首都波哥大实施宵禁。

上述动乱国家中，有左翼执政的，也有右翼掌权的；有尼加拉瓜这样的贫困国家，也有智利这样的加入经合组织的准发达国家；有委内瑞拉这样的经济大衰退国家，也有秘鲁、智利、玻利维亚等经济增长相对较快的国家。引发骚乱的原因也不尽相同，有地铁、汽油涨价等民生问题，有府院之争、大选争议等政治问题，还有美国介入等外部因素问题。总体看，此轮危机是各种矛盾累积的结果，既有外部干预、世界经济环境恶化等外因，更有自身政治、经济和社会等方面内因，凸显了拉美各种结构性问题，尤其是国家和社会治理能力不足的问题。拉美政坛腐败横

行，政党普遍缺乏化解经济和社会危机的能力，很多党派一味争权夺利无视国家利益，立法机构与行政机构互相拆台的场景时有发生；[①] 政府政策短视、疏于民生治理，加剧贫富分化、阶层固化；部分国家为缓解财政负担，不得不削减公共服务补贴及福利待遇，导致就业、生活压力陡升，20% 的拉美民众面临“返贫”风险；[②] 青年一代对现状不满，成为骚乱的发起者、参与者，一旦找到宣泄渠道，往往突破底线，形成巨大破坏。此外，拉美国家动乱相互激荡、相互影响，具有明显传导效应。若社会不安定因素得不到有效控制，未来恐酝酿更大政治变局。

（二）政治生态左右对峙、互有攻守

2019 年，萨尔瓦多、巴拿马、危地马拉、玻利维亚、阿根廷、乌拉圭、多米尼克等 7 国相继举行大选，左、右对垒仍是选战主轴。但与前几年右进左退不同，左翼在大选中有所斩获，表明左翼经历低谷后开始复苏，凸显拉美政治钟摆加快的特点。同时，多数执政党在选举中败北，也彰显选民对现有秩序强烈不满的政治取向。

2 月萨尔瓦多大选，中右翼民族团结大联盟候选人布克尔凭借鲜明“反建制”色彩，击败了执政的左翼法拉本多·马蒂“民族解放阵线”。5 月巴拿马大选，中左翼民主革命党候选人科尔蒂索胜出，执政的中右翼巴拿马主义党则因涉腐和经济治理不佳而落败。8 月危地马拉大选，右翼前进党候选人贾马太胜选，执政党“国家融合阵线”因腐败而遭选民唾弃。10 月阿根廷大

① 袁东振：“拉美政治生态的新变化与基本趋势分析”，《国际论坛》，2019 年第 3 期，第 124—138、159—160 页。

② Heloísa Traiano, “Na América Latina, maisde120milhõesdepessoascorremriscodevoltar à pobreza”, *O Globo*, Jun. 15, 2019, https://oglobo.globo.com/mundo/na-america-latina-mais-de-120-milhoes-de-pessoas-correm-risco-de-voltar-pobreza-23741716.（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

选，执政的马克里因国家持续经济危机而失去民意支持，败于正义党候选人费尔南德斯，阿根廷左翼东山再起具有重要象征意义，对地区左翼形成强大鼓舞。乌拉圭大选中，首轮得票领先的左翼执政联盟“广泛阵线”候选人马丁内斯受腐败及治安问题影响，在 11 月 24 日的次轮角逐中被反对派民族党候选人拉卡列击败。[①] 多米尼克执政党仍受到选民支持，很可能在 12 月大选获得连任。[②]

从上述选举看出，选民用选票惩罚当权者成为一种普遍现象，多数投票是因“反对”而非“支持”。只要经济增长依然乏力，社会改革期许无法实现，“愤怒票”现象将继续存在。[③]

（三）求稳定、谋发展成为执政努力方向

面对执政压力与国家发展困境，不少国家主动求变，希望在改革中摸索出一条适合自身发展的道路。

经过数年酝酿，古巴新宪法草案于 2019 年 2 月通过公投，并于 4 月正式生效。新宪法在重申古巴社会主义性质和古共领导地位的同时做出了大幅调整：新设国家主席、总理职位，首次规定国家元首任期制；承认个人私有财产权及私营经济、外资的重要性；加入国际治理内容。这是古巴人民在新形势下探索走社会

① “Uruguay: Lacalle Pou amplía su ventaja en el escrutinio y Tabaré Vázquez ya prepara un encuentro para iniciar la transición”, *Infobae*, 27 de noviembre de 2019, https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/11/27/uruguay-lacalle-pou-amplia-su-ventaja-en-el-escrutinio-y-tabare-vazquez-ya-prepara-un-encuentro-para-iniciar-la-transicion/.（上网时间：2019 年 11 月 28 日）

② 袁东振主编：《拉丁美洲和加勒比发展报告（2018—2019）》，社会科学文献出版社，2019 年版，第 370 页。

③ Carlos Malamud and Rogelio Núñez, “The Anger Vote: The New (or not so New) Latin American Electoral Phenomenon”, *El Real InstitutoElcano*, Sept. 20, 2018, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/latin+america/ari107-2018-malamud-nunez-anger-vote-latin-american-electoral-phenomenon.（上网时间：2019 年 11 月 11 日）

主义道路的最新尝试，是政府推进国家治理体系现代化和“经济社会模式更新”的重大举措，[①] 也为新一代领导集体巩固执政提供了法律保障。

作为墨西哥89年来的首位左翼总统，洛佩斯于2018年12月上任后着手推行温和左翼政策，誓言进行“和平而深刻的变革”。[②] 他致力于破除旧体制弊端，铲除腐败、官僚主义，并以身作则，出售总统专机，主动减薪60%。为提振国家经济，他反对右翼政府推行的结构性改革，主张“重国家、轻市场”，但也承诺保护私有财产，不会全盘国有化。外交上他也极为务实，既致力于加速对外关系多元化，又努力维系与美国的传统关系。

2019年1月上任的巴西总统博索纳罗推行以“巴西优先”为原则，对内改革、对外追求平衡多元的治国新理念，希望对2013年以来巴西的政治、经济、社会乱象“拨乱反正”，探寻一条既有别于20世纪90年代的新自由主义，又不同于过去十多年左翼实践的新道路。对内，博索纳罗力推“不以政府职位换党派支持”的“新式政治”，大量启用军人、专家和政治新人；继续推动养老金、税制、劳工等“硬骨头”改革，注重吸引私人资本和外资，扩大开放。对外，一方面力图重塑巴美关系，另一方面努力发展与中、日、俄、欧、中东国家经贸关系，具有重商务实、平衡多元的外交取向。

---

① 吴洪英：“试析古巴修宪的原因、内容及影响”，《现代国际关系》，2019年第4期，第38页。

② Alfredo Corchado and Alfredo Carbajal, “Mexico’sfierynewpresidentpromi sespeaceful-butradicalchange ashe’s swornin”, *The Dallas Morning News*, Dec. 2, 2018, https://www.dallasnews.com/news/2018/12/02mexico-s-fiery-new-president-promises-peaceful-but-radical-change-as-he-s-sworn-in/. （上网时间：2019年11月13日）

二、经济在低谷中徘徊

2019年，拉美国家受各种内外不利因素影响，普遍经济下行压力增大，亟需找到更有效的发展路径。

（一）经济持续低迷

2019年，据国际货币基金组织（IMF）统计，拉美经济增速预估仅为0.2%，相较2017年的1.2%、2018年的1.0%，呈现出令人担忧的持续下行趋势。[①] 从世界范围看，拉美经济表现尚不及全球平均水平（3%），不仅与亚洲国家（5.9%）相差甚远，也未达到发展中国家均值（3.9%），甚至赶不上发达经济体（1.7%），仅与动荡不安的中东、北非地区（0.1%）相差不多，同为全球增长最缓慢的地区。[②] 从地区大国表现看，巴西、墨西哥两大"龙头"分别仅增长0.9%和0.4%，[③] 与年初2.5%和1.8%的预期目标差距较大；[④] 第三大经济体阿根廷继2018年负增长2.5%后，再度衰退3.1%。[⑤] 从主要经济指标看，受全球

---

① International Monetary Fund（IMF），"Regional economic outlook. Western Hemisphere: stunted by uncertainty"，World economic and financial surveys，Oct. 19，2019，p. 24.

② IMF，"2019 World Economic Outlook: Global Manufacturing Downturn，Rising Trade Barriers"，Washington，DC，October. 2019，p. 10.

③ IMF，"Regional economic outlook. Western Hemisphere: stunted by uncertainty"，World economic and financial surveys，Oct. 19，2019，p. 24.

④ Portal do GovernoBrasileiro，"Market raises GDP growth forecast for 2019"，http://www.brazil.gov.br/about-brazil/news/2019/01/market-raises-gdp-growth-forecast-for-2019.（上网时间：2019年11月13日）"Anticipananalistascaídaeconómica en 2019: Banxico"，El sol de México，SÁBADO 15 DE DICIEMBRE DE 2018，https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/banxico-amlo-economia-pib 2804597.html.（上网时间：2019年11月13日）

⑤ IMF，"Regional economic outlook. WesternHemisphere: stunted by uncertainty"，World economic and financial surveys，Oct. 19，2019，p. 24.

贸易疲软影响，拉美进、出口额分别萎缩3%和2%，经常账户和初级财政赤字分别占GDP的1.6%和1.2%，“双赤字”问题仍未缓解。[①] 受此影响，各国债务负担加重，中央政府债务占GDP比重均值从2018年的67.8%升至69.6%，不少国家超过60%的国际警戒线，巴西、乌拉圭、苏里南分别达到91.6%、64.1%和75.6%，阿根廷更高达93.3%。[②] 高债务下各国政府无意、无力抑制通胀，地区全年平均通胀率为7.3%，同比增加0.2个百分点，其中阿根廷57.3%，委内瑞拉则成为全球恶性通胀最严重的国家，IMF估算其通胀率高达200000%。[③]

从国别经济表现看，普遍不尽人意。一方面，近几年的“困难户”仍未走出低谷。委内瑞拉在政治动荡、社会不安、美国制裁下苦苦支撑，经济萎缩35%；厄瓜多尔为履行与IMF达成的贷款协议，实行严格紧缩政策，导致负增长0.5%；尼加拉瓜政局不稳，继2018年负增长3.8%后，今年又下滑5%。[④] 另一方面，常年增速靠前的地区“优等生”也大多“成绩下滑”。智利、秘鲁外贸环境恶化，增速由去年的4%分别下滑至2.5%和2.6%；乌拉圭受巴西、阿根廷两大邻国“拖累”，增速仅0.4%；长年增速4%以上的玻利维亚遭遇社会骚乱、政坛“地震”，增速降至3.5%；古巴、多米尼加、巴哈马等加勒比国家也因自然灾害、旅游业萧条等原因，平均增速由2018年的

① Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), “International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean, 2019”, United Nations publication, 2019, p. 17.

② IMF, “Regional economic outlook. Western Hemisphere: stunted by uncertainty”, World economic and financial surveys, Oct. 19, 2019, p. 24.

③ IMF, “Regional economic outlook. Western Hemisphere: stunted by uncertainty”, World economic and financial surveys, Oct. 19, 2019, p. 24.

④ IMF, “Regional economic outlook. Western Hemisphere: stunted by uncertainty”, World economic and financial surveys, Oct. 19, 2019, p. 24.

1.8%降至1.4%。地区国家中，只有哥伦比亚、圭亚那、苏里南、巴拿马等少数几个国家经济好于上年，分别增长3.4%、4.4%、2.2%和4.3%。[①]

（二）内外不利因素增多

从外部看，中美贸易摩擦加剧直接波及拉美。据IMF估算，中美贸易摩擦如果导致美国经济减速1个百分点，墨西哥和哥伦比亚GDP增速就会分别降低0.74和0.55个百分点；同理，中国经济减速1个百分点则会对秘鲁、智利等贸易伙伴造成0.45到0.51个百分点的影响。[②] 中美互加关税还挤压国际市场对原材料需求，压低大宗商品价格。2019年国际市场原油、铜、大豆价格分别下跌12.2%、8%和7.4%，拉美出口环境趋紧。[③] 中美经贸之争令世界经济前景难料，国际投资者对拉美等新兴市场直接投资更为谨慎。美联储为配合"贸易战"将货币政策转向宽松，助长金融投机，推高阿根廷、智利、厄瓜多尔等国金融风险。随着美国将贸易摩擦升级为对华高科技产业的打压，全球产业链、价值链、供应链受到破坏，更直接冲击与美中联系紧密、高度融入全球产业分工的智利、秘鲁、墨西哥等拉美国家。

从内部看，有诸多制约发展的因素。一是结构性顽疾。各国需求端（投资、消费、净出口）刺激工具尽出，供给侧要素却仍未有效配置（劳动力、资本、全要素生产率），拉美城市失业

---

① IMF, "Regional economic outlook. Western Hemisphere: stunted by uncertainty", World economic and financial surveys, Oct. 19, 2019, p. 24.

② International Monetary Fund, "Regional economic outlook. Western Hemisphere: stunted by uncertainty", World economic and financial surveys, Oct. 19, 2019, p. 9.

③ World Bank Group, "2019 Commodity Markets Outlook", Washington, DC, October, 2019, p. 39.

率高达9.3%，大量劳动力闲置或低质量就业；[①] 5.5%的资本回报率在发展中国家里处于较低水平，再投资率仅33%，资本投入难以持续；[②] 现代服务业、高端制造业发展滞后，创新乏力，长期潜在增长率难以提振。二是政治乱象丛生。多国疲于政治斗争、忙于社会“维稳”，无心、无力专注经济发展。三是阿根廷“债务危机”呈现外溢风险。其431亿美元的国际储备相对1158亿美元的未偿付外债显得杯水车薪，[③] “倒债”风险愈加逼近，[④] 很可能对本已陷入困难的南方共同市场邻国（巴西、乌拉圭、巴拉圭）带来冲击，甚至引发政治、社会层面连锁反应。

（三）探索改革新方向

面对挑战，部分拉美国家严格遵从美西方主导的国际组织开出的“药方”，实施紧缩政策，却遭遇政治、社会“反噬”。阿根廷为履行与IMF的571亿美元援助协议，大幅减少公共投资，导致经济萧条、民生受损，终令马克里政府大选失利；厄瓜多尔听从IMF“削减开支”建议，取消燃油补贴，引发民意反弹、骚乱四起；智利“新自由主义”改革加剧贫富分化，导致抗议示威不断。鉴于短期应急调整事倍功半，一些国家开始探索更稳健的结构性改革。巴西从打击腐败、强化治安入手，力争改善营

---

① ECLAC, “Employment Situation in Latin America and the Caribbean”, United Nations publication, May 2019, p. 13.

② ECLAC, “Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2019”, United Nations publication, 2019, p. 27.

③ Banco Central de la República Argentina, Reservas Internacionales, https: //estadisticasbcra. com/reservas_ internacionales_argentina.（上网时间：2019年11月13日）

④ 据彭博社估计，阿央行实际可用于偿债的外汇可能不超过125亿美元，甚至不够偿付明年到期的约500亿美元外债。详见：Sydney Maki, “Argentina is running dangerously low on dollars to pay back debt”, Bloomberg, Nov. 12, 2019, https: //www. sfchronicle. com/ business/rticle/Argentina - is - running - dangerously - low - on - dollars - 14828911. php。（上网时间：2019年11月13日）

商环境，推进私有化，鼓励投资；阿根廷当选总统主张与国际债权人重新谈判，并通过扶持中小企业提振工业；[①] 哥伦比亚力推"橙色经济"，将文创产业视为发展新引擎；墨西哥、秘鲁、巴拿马等国重申市场开放，力推劳动力市场结构改革，力争吸引更多外国直接投资流向基建、物流和制造业部门，改善经济发展基础。

2020 年，随着外部环境改善和各国改革推进，预估拉美经济增速有望回升至 1.4%，其中中美洲、南美洲和加勒比预计分别增长 2.6%、1.3% 和 5.7%。[②] IMF 预计巴西、墨西哥将分别取得 2% 和 1.3% 增速，哥伦比亚、智利、秘鲁等国分别有望增长 3.6%、3% 和 3.6%。阿根廷和委内瑞拉衰退幅度有望收窄，预计分别为 -1.3% 和 -10%。[③]

三、社会治理任重道远

2019 年，拉美社会形势恶化，部分国家陷入严重治理危机。为此，地区国家普遍多管齐下，强化社会治理能力，完善国家治理体系，但要实现高效良治仍面临不少挑战。

（一）社会发展状况堪忧

2019 年 1 月，联合国拉美经委会（CEPAL）报告显示，拉

① Daina Beth Solomon, "Argentina's Fernandez: debt is a problem that must be resolved", Reuters, NOVEMBER 5, 2019, https://www.reuters.com/article/us-mexico-argentina-debt/argentinas-fernandez-debt-is-a-problem-that-must-be-resolved-idUSKBN1XE2AU.（上网时间：2019 年 11 月 14 日）

② ECLAC, "Update of growth projections for Latin America and the Caribbean in 2019 and 2020", *ECLAC Data and statistics*, https://www.cepal.org/en/datos-y-estadisticas.（上网时间：2019 年 11 月 14 日）

③ International Monetary Fund, "Regional economic outlook. Western Hemisphere: stunted by uncertainty", World economic and financial surveys, Oct. 19, 2019, p. 24.

美各项社会发展指标预计与去年持平，改善势头中断，社会进步乏善可陈。其中收入分配不公无明显改善，各国内部和国家间收入差距拉大；减贫陷入瓶颈，贫困率虽略有下降，但赤贫率几无变化，赤贫人口增至6200万，创下2002年以来峰值，中下阶层返贫风险有所上升；就业形势无明显好转，失业率仍持续高位，就业质量和工资水平上浮不及预期。[①] 10月，CEPAL发布题为《拉美包容性增长的主要障碍》报告，认为近年拉美社会发展趋于停滞，完成联合国2030年可持续发展议程中的减贫、降低收入分配不公、缩小贫富差距等目标面临严峻挑战。[②]

（二）少数国家深陷治理危机

年初开始，委内瑞拉危机不断发酵，社会治安持续恶化，联合国难民署表示已有超400万委内瑞拉人逃往周边国家，[③] 难民潮给多国社会治理带来巨大压力。10月，拉美多国又集体生乱，凸显国家和社会治理严重问题。拉美此轮动荡不同以往，具有普遍性、传导性和冲击性。多国乱象纷呈，虽难以一言以蔽，却多因循相似路径：民生“小事”牵动沉疴弊病，游行抗议迅速演变为打砸抢烧暴力，民生诉求扩大到政治层面，朝野恶斗，各种矛盾集中爆发，社会失序，动乱难平。

（三）综合治理能力亟待提升

部分拉美国家片面追求经济增长，忽视社会民生发展，导致贫困人口大幅增加，分配不公加剧，社会撕裂严重，面临“有

---

① CEPAL, “Documento Informativo de Panorama Social de América Latina 2018”, Santiago de Chile, enero de 2019, p. 81.

② CEPAL, “Nudos Críticos del Desarrollo Social Inclusivo en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, octubre de 2019, pp. 11 – 14.

③ “联合国欢迎哥伦比亚政府向在该国出生的委内瑞拉儿童提供国籍”，联合国新闻，2019年8月6日，https：//news. un. org/zh/story/2019/08/1039491。（上网时间：2019年11月16日）

增长，无发展”“增长性贫困”等严重问题，中下层民众担忧与不满情绪上升。民调显示，高达48%的民众认为个人和家庭面临低收入、失业和通胀问题，严重影响生活质量。[①] 11月初，联合国拉美经委会执行秘书巴尔塞纳以《拉美和加勒比的平等：当务之急，刻不容缓》为题撰文，呼吁各国提升治理能力，重新制定社会契约，采取有效管治措施，尽早实现经济社会协调发展。[②]

面对始料未及的乱局、由外向内的压力和自下而上的民众改革呼声，各国真正意识到实现经济与社会协调发展的重要性，推动社会公正、弥合社会矛盾、提高治理能力已成为地区共识。一是持续增加社会投入。集中精力抓经济建设，管控经济下行风险，缓解经济衰退对社会民生领域的冲击，竭力为社会发展积累物质基础；同时不断完善社会保障、公共教育和财政转移支付制度，坚持积极的就业政策，打击逃税漏税，稳定基本公共服务价格，以缓解生活成本上升压力，让民众共享经济发展成果。

二是加快推动结构性改革。智利皮涅拉政府宣布名为“社会议程”的改革方案，包括削减高官福利待遇、提高全民养老金、上调最低工资、取消电价上涨、建立家庭医疗保险机制、降低药价及开征高收入税等21条措施，被视为未来政府日程的重

① 袁东振主编：《拉丁美洲和加勒比发展报告2018—2019》，社会科学文献出版社，2019年版，第62页。

② Alicia Bárcena, “The Time for Equality in Latin America and the Caribbean Has Arrived: With Urgency and Without Delay”, 6 de noviembre de 2019, https://www.cepal.org/es/articulos/2019-llego-la-hora-la-igualdad-america-latina-caribe-urgencia-sin-retraso..（上网时间：2019年11月15日）

要组成部分。[①] 秘鲁政府承诺2020年提高最低工资标准和养老金，大力推动医疗和社保领域改革议程，包括向医疗体系注资2.7亿美元，改善医疗质量；允许医药机构向低收入群体提供仿制药；打击侵犯消费者权益的垄断违规行为。[②]

三是创新完善治理体系。在改革完善传统治理模式的同时，拉美国家积极吸取其他国家治国理政的经验教训，创新治理模式。一方面，多管齐下疏解民怨，拓宽民众政治参与渠道，积极培育公民社会，通过立法规范引导民众通过自治团体、民间团体、非政府组织参与社会治理。另一方面，紧追社会信息化和网络化发展趋势，拓宽公民参与渠道，提高政治参与水平。如利用5G技术发展潮流助力政务信息公开，提高政府执政透明度。

（四）实现有效社会治理任重道远

2019年，拉美多国乱象丛生，整体社会发展停滞，其看似偶然，实则有其必然，主要症结在于拉美国家未能找到一条符合自身国情的发展道路。无论是左翼主张的强化对国家经济掌控，还是右翼的私有化、市场化、自由化的新自由主义改革，均难有效解决“增长与发展”相协调的问题。改革往往是“头痛医头，脚疼医脚”，无法推动包容性增长与社会均衡发展。拉美国家完善国家治理体系、推动国家治理能力现代化建设刻不容缓。

---

① Presidencia de Chile, “PresidentePiñeraanuncia Agenda Social con mayorespensiones, aumento del ingresomínimo, freno al costo de la electricidad, beneficios en salud, nuevosimpuestosparaaltasrentas y defensoríaparavíctimas de delitos”, 23de octubre de 2019, https: //prensa. presidencia. cl/comunicado. aspx? id = 123766. （上网时间：2019年11月15日）

② Prensa Andina, “Gobierno oficializa medida para garantizar venta de medicamentos genéricos en farmacias”, 31 de octubre de 2019, https: //prensa. presidencia. cl/comunicado. aspx? id = 123766. （上网时间：2019年11月15日）

四、地区一体化遭遇挫折

在美国加大干预、拉美国家分歧增加的背景下，地区一体化陷于困境。面对困难，拉美国家着力于拓展对外经贸合作，外交政策更趋务实。

（一）美国加强干涉拉美产生多重影响

2019年以来，美国持续加大对拉美事务干涉，对拉美国家“分而治之”。一是加大打击拉美“左翼铁三角”。对委内瑞拉“强压促变”，承认委反对派议员瓜伊多为“临时总统”，对委加大金融封锁、石油制裁和军事威胁，企图怂恿委军队发动政变；[①] 对古巴，重新激活《赫尔姆斯—伯顿法》第三条，挑唆美国个人和企业起诉在古欧洲企业，吓阻外资进入古巴；[②] 对尼加拉瓜，借该国爆发抗议示威，公开给予反对派资金支持，加大对奥尔特加政府制裁力度。[③] 二是积极拉拢地区右翼。国务卿蓬佩奥三次出访拉美，与巴西、墨西哥、阿根廷、智利、秘鲁、哥伦比亚等多国元首会晤，欲夯实政治关系，构筑“反委同盟”。三是在经贸和移民问题上施压。以关税为武器迫使墨加强边境管控；以中断对中美洲三国（危地马拉、洪都拉斯、萨尔瓦多）

---

① Conor Finnegan, “Venezuela’s Maduro makes show of force with military as US – backed opposition uprising hits a wall”, *ABCNews*, May 2, 2019, https://abcnews.go.com/Politics/venezuelas – maduro – makes – show – force – military – us – backed/story? id =62779736.（上网时间：2019年10月29日）

② “Helms – Burton Act: US firms face lawsuits over seized Cuban land”, *Poole Community*, May 3, 2019, https://www.poolecommunity.com/us – firms – face – lawsuits – over – seized – cuban – land/.（上网时间：2019年10月30日）

③ “EEUU impone sanciones a cuatro funcionarios de círculo cercano de Ortega en Nicaragua”, *Reuters*, 22 de junio de 2019, https://lta.reuters.com/articulo/eeuu – nicaragua – sanciones – idLTAKCN1TM2GT – OUSLT.（上网时间：2019年11月1日）

援助为威胁，[1] 迫使危地马拉、萨尔瓦多同意成为所谓“安全第三国”。[2]

面对美国强力介入，一些拉美国家积极回应。巴拿马新总统科尔蒂索呼吁美国加大对巴重视，并亲自登上到访的美国医疗船表达慰问。萨尔瓦多新总统布克尔当选后迅速访美，与美高层商讨强化双边关系。同时，越来越多拉美国家意识到美“门罗主义”本质，对美政策追求务实、平衡。巴西总统博索纳罗改善对美关系同时，对华态度有所回暖，并于 10 月底出访日本、中国及中东多国；墨西哥总统洛佩斯虽在移民和经贸问题上对美有所退让，但在委内瑞拉问题上坚持立场，与利马集团其他国家“渐行渐远”；阿根廷新当选左翼总统费尔南德斯直言要与美国建立“理解且相互尊重”的新型关系；[3] 萨尔瓦多总统布克尔着手调整外交政策，表示愿与华加强务实合作。古巴、委内瑞拉、尼加拉瓜等左翼国家面对美高压，以捍卫主权为目标，对美展开有理有节的斗争。

（二）“委内瑞拉问题”引发国际“角力”

委内瑞拉危机是 2019 年第一场大的国际危机，不仅关系到

① Beatriz Pascual Macías, “Trump suspende ayuda a Centroamérica ‘por no hacer nada’ frente a migración”, *El Espectador*, 30 de marzo de 2019, https: //www. elespectador. com/noticias/el – mundo/trump – suspende – ayuda – centroamerica – por – no – hacer – nada – frente – migracion – articulo – 847787.（上网时间：2019 年 11 月 4 日）

② David C Adams&Jorge Cancino, “Honduras acepta ser ‘tercer país seguro’ para cubanosy nicaragüenses”, *Univision*, 10 de septiembre de 2019, https: //www. univision. com/noticias/inmigracion/honduras – acepta – ser – tercer – pais – seguro – para – cubanos – y – nicaraguenses.（上网时间：2019 年 11 月 3 日）

③ “El gobierno de EEUU dijo que está listo para trabajar con Alberto Fernández y el presidente electo indicó que desea una ‘relación de respeto’ y ‘entendimiento’”, *infobae*, 28 de octubre de 2019, https: //www. infobae. com/politica/2019/10/29/el – gobierno – de – estados – unidos – dijo – que – esta – listo – para – trabajar – con – alberto – fernandez/.（上网时间：2019 年 11 月 15 日）

委和平稳定，影响地区发展走势，还牵涉到俄罗斯、欧盟等力量博弈。美国采取政治抹黑、经济制裁、军事恫吓、外交孤立等手段对委左翼政府进行全方位打击，不同程度上影响俄罗斯等域外第三方力量在委利益。相关各方围绕委问题展开激烈博弈。俄罗斯力抗美国压力，坚定支持委内瑞拉左翼政府，给予经济、军事和外交支援。3 月 23 日，俄派遣两架大型飞机搭载人员和装备抵达委首都加拉加斯。[①] 同时，俄表示已在委建立直升机训练中心，还计划向委派出常驻经济顾问，助委缓解经济困难。[②] 俄罗斯总统普京会见到访的委内瑞拉总统马杜罗，表达力挺的立场。欧盟出于自身利益考虑，与美立场多有不同，主张与乌拉圭、墨西哥一道组成"蒙得维的亚机制"，以和平方式解决委危机。挪威积极斡旋委问题，促成马杜罗政府与反对派在挪威和巴巴多斯举行多轮和谈。[③] 10 月底，欧盟与联合国难民署、国际移民组织在布鲁塞尔举办有关委内瑞拉难民问题的高级别会议，呼吁国际社会支援委难民。[④]

---

① "Crisis en Venezuela: Rusia envía dos aviones con equipo militar al país sudamericano en medio de la condena de EE. UU. ", *BBC*, 25 de marzo de 2019, https: //www. bbc. com/mundo/noticias – america – latina – 47691745. （上网时间：2019 年 11 月 5 日）

② Alexander Marrow, "Russia may send economic advisers to Venezuela: Deputy Finance Minister", Reuters, OCTOBER 24, 2019, https: //www. reuters. com/article/us – russia – venezuela/russia – may – send – economic – advisers – to – venezuela – deputy – finance – minister – idUSKBN1X317V. （上网时间：2019 年 11 月 16 日）

③ "Crisis en Venezuela: cómo Noruega se convirtió en un país clave en la resolución de conflictos", *BBC*, 28 de mayo de 2019, https: //www. bbc. com/mundo/noticias – america – latina – 48388560. （上网时间：2019 年 11 月 5 日）

④ "EU supports Venezuelan refugees, migrants and host communities", *Official website of the European Union*, 28/10/2019, https: //eeas. europa. eu/headquarters/headquarters – homepage/69487/eu – supports – venezuelan – refugees – migrants – and – host – communities_en. （上网时间：2019 年 11 月 17 日）

（三）一体化面临更大考验

2019 年，拉美国家在“委内瑞拉问题”上矛盾愈发尖锐，外交分化加剧。巴西、秘鲁、哥伦比亚、萨尔瓦多等右翼国家接连宣布不再承认马杜罗当局，通过利马集团加大对委外交攻势，与支持马杜罗的地区左翼力量在美洲峰会、美洲国家组织等多边场合针锋相对，直接导致“拉美和加勒比共同体”这一覆盖拉美地区所有国家的一体化组织无法正常开展活动。与此同时，受政局不稳、经济低迷、社会矛盾凸显等问题困扰，拉美大国均陷于内部事务自顾不暇，地区一体化进程缺乏领导者和推动者。委内瑞拉深陷危机，其主导的玻利瓦尔美洲联盟（ALBA）陷入低迷；巴西、阿根廷、厄瓜多尔等国忙于处理经济、社会困局，相继宣布退出南美洲国家联盟（UNASUR），标志这一统合南美洲所有国家的地区一体化组织分崩离析。[①]

在整体发展条件不利的背景下，少数次区域一体化组织努力拓展与外部关系。6 月，南方共同市场（成员国巴西、阿根廷、乌拉圭、巴拉圭）与欧盟完成自贸谈判，被外界称为“欧盟有史以来最大的贸易协定”。[②] 太平洋联盟（成员国为墨西哥、智利、秘鲁、哥伦比亚）以发展与亚太经贸关系为引领，发展势头迅猛。7 月，在秘鲁举行第 14 届太平洋联盟首脑峰会，承诺

---

① “Brasil oficializa su salida de Unasur”, *El Comercio*, 15 de abril de 2019, https://www.elcomercio.com/actualidad/brasil-oficializacion-salida-unasur-presidencia.html.（上网时间：2019 年 11 月 4 日）

② “Mercosur cierra un histórico Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea”, *Web de Mercosur*, 15 de julio de 2019, https://www.mercosur.int/mercosur-cierra-un-historico-acuerdo-de-asociacion-estrategica-con-la-union-europea/.（上网时间：2019 年 11 月 4 日）

继续深化区域经济一体化，计划正式接纳厄瓜多尔为成员国。[①]

（四）外交多元化有所进展

不少国家意识到对外关系多元化的重要性，积极推进与其他地区和国家的关系。古巴为谋生存，继续扩大“朋友圈”。积极拓展与俄关系，实现两国高层互访，获得俄罗斯有力支持，双方加深经贸与安全合作。古欧关系不断强化，欧盟已成为古巴第一大贸易伙伴。9 月，欧盟委员会副主席兼外交与安全政策高级代表莫盖里尼访古，第二届古巴—欧盟联合委员会会议顺利举行，进一步推动双边合作。[②] 哥伦比亚总统杜克在重视对美关系同时，拓展多元外交，先后出访瑞士、英、法和新西兰等西方国家，首次对中国进行国事访问。墨西哥在与美就贸易、移民问题紧张交涉的敏感时期主动派外长访华，展现其独立自主的外交理念。巴西努力发展与俄、日、欧、印、中东国家经贸关系，加快与韩国、印尼、新加坡贸易谈判。

不过，应该看到，拉美国家因经济持续低迷、社会局势不稳，2019 年参与国际事务的意愿和能力明显降低。继巴西放弃申办 2019 年联合国气候变化大会后，智利亦放弃主办亚太经合组织（APEC）领导人非正式会议和联合国气候变化大会。拉美国家仍需提高国内治理能力，以扩大国际影响。

---

① “Alianza del Pacífico espera por Ecuador”, *El Universo*, 28 de septiembre de 2019, https://www.eluniverso.com/noticias/2019/09/28/nota/7538056/alianza-pacifico-espera-ecuador.（上网时间：2019 年 11 月 4 日）

② Carlos Batista, “La UE confirma apoyo a Cuba, a pesar de las presiones de EE. UU.”, *DW*, 9 de septiembre de 2019, https://www.dw.com/es/la-ue-confirma-apoyo-a-cuba-a-pesar-de-las-presiones-de-ee-uu/a-50361879.（上网时间：2019 年 11 月 5 日）

五、中拉关系迎来新发展

当前，中国与拉美国家合作基础不断深化，在“一带一路”引领下，双边关系进入优化升级、创新发展新阶段。

（一）中拉关系稳中有进

中拉政治互信不断夯实。中国视拉美为多极化世界中的重要力量以及外交的重要基础之一，始终从战略高度和长远角度规划并发展与拉美国家关系。党的十八大以来，习近平主席亲自设计擘画中拉关系发展蓝图，上任以来五次访问拉美，足迹覆盖拉美11个国家，与拉方领导人深化政治互信，共同确立了中拉全面合作伙伴关系新定位，指明了构建“中拉命运共同体”新方向。2019年11月习近平主席赴巴西参加金砖峰会，进一步巩固了中巴全面战略伙伴关系。2019年以来，智利总统皮涅拉、哥伦比亚总统杜克、巴西总统博索纳罗等拉美国家领导人先后访华，将中拉务实合作推向新高度。

经贸转型升级加速推进。继2018年中拉贸易额达到3074亿美元之后，2019年中拉贸易继续呈增长态势。1—9月，双边贸易额达2327.2亿美元，同比增长近1.7%，[①] 中国成为仅次于美国的拉美第二大贸易伙伴。[②] 中国对拉投资也由资源能源向智能制造、电力、通信等新兴领域拓展。截至2018年底，中国在拉

---

① 《中国对外贸易形势报告（2019年秋季）》，商务部综合司，2019年11月22日，https：//file. mofcom. gov. cn/article/gkml/201911/20191102915957. shtml。（上网时间：2019年11月25日）

② “China y América Latina y el Caribe buscan profundizar su cooperación económica y comercial, en medio de incertidumbre global”, *CEPAL*, 16 de octubre de 2019, https：//www. cepal. org/es/noticias/china – america – latina – caribe – buscan – profundizar – su – cooperacion – economica – comercial – medio.（上网时间：2019年11月11日）

投资存量达4067.79亿美元，占中国对外投资总存量的20.5%，在拉投资的中企超过2500家，拉美成为仅次于亚洲的中国海外投资第二大目的地。[①] 金融方面，2019年4月，中国国家开发银行牵头成立了“中拉开发性金融合作机制”，为中拉多边投融资合作打造了全新平台。2019年10月，第二届中拉高级别投资合作论坛在智利召开，双方决定加强在基础设施、清洁能源、可持续农业等战略领域的合作。[②] 11月，12个拉美国家在第二届中国国际进口博览会设立国家馆，越来越多的拉美产品走入中国千家万户。[③]

民心相通基础不断加深。近年来，中拉在教育、智库、媒体、旅游等领域交流全面铺开。中国已在拉美21国开设44所孔子学院，学习汉语人数超6万；中国有100多所大学开设西班牙语、葡萄牙语课程，设立了70多个拉美研究机构；2018年来华留学、交流和考察的拉美人达40多万；[④] 2019年10月第五届中国—拉美和加勒比智库论坛在北京召开；《中国日报》《今日中国》等报刊杂志及中国国际电视台卫星节目在拉美“落地”；拉美多国对华有条件免签，有的国家甚至予华五年多次入境签证；

---

① 中华人民共和国商务部、国家统计局、国家外汇管理局：《2018年度中国对外直接投资统计公报》，2019年10月，第22页。

② “Segundo Foro de Inversión y Cooperación de Alto Nivel China – América Latina”, *CEPAL*, 16 de octubre de 2019. https://www.cepal.org/es/eventos/segundo-foro-inversion-cooperacion-alto-nivel-china-america-latina.（上网时间：2019年11月13日）

③ “拉美多国亮相进博会热情拥抱中国市场”，中国国际进口博览会官网，2019年11月6日，https://www.ciie.org/zbh/bqxwbd/20191107/19983.html。（上网时间：2019年11月16日）

④ “China capacita casi 500 mil extranjeros en 2018; se destacan profesionales de América Latina y el Caribe”, *Hoy*, 12 noviembre, 2019https://hoy.com.do/china-capacita-casi-500-mil-extranjeros-en-2018-se-destacan-profesionales-de-america-latina-y-el-caribe/.（上网时间：2019年11月13日）

中拉间开通4条直航航线，极大便利民众往来。

（二）中拉合作亦面临新挑战

总体看，中拉已迈向平等、互利、创新、开放、惠民的新型关系，但也应看到，制约关系发展的因素仍然不少，尤其近年拉美内外环境趋紧，拓展中拉合作遭遇一定困难。

经贸上，拉美对华出口大宗商品、进口工业制成品的贸易结构难以继续拉动中拉贸易取得突破性增长，中拉贸易亟需进一步优化结构，挖掘新的增长点。政治上，拉美多国政局不稳，内外政策缺乏延续性，影响中拉进一步合作。尤其委内瑞拉左翼执政面临巨大困难、玻利维亚左翼下台，中国与地区左翼国家合作面临挑战。

特别需要指出的是，美国因素对中拉合作的干扰明显加大。美在拉美事务上频频发表“反华”言论。2019年4月，蓬佩奥访问智利时发表演讲，诋毁中国投资具有“腐蚀性”，指责中国“利用经济影响力将拉美纳入势力范围”；美国负责西半球事务的代助理国务卿科扎克10月访问巴拿马，提醒巴新总统科尔蒂索“不要落入中国的圈套”，妄图离间中巴关系。美重举“门罗主义”大旗，加大对拉美事务干涉，公开要求各国在委内瑞拉问题上“选边站”，对中国在委问题上的立场横加指责，还利用委国际代表权问题破坏中国成都主办的美洲开发银行年会，严重干扰中拉友好合作。同时，对中拉高科技合作施加阻力，屡屡炒作中国5G建设“威胁拉美国家安全”，意在阻断中拉产业合作升级道路。[①]

① Cristina de Esperanza, “China en América Latina：¿el inicio de una nueva Guerra Fría?”, el orden mundial, 10 de marzo de 2019, https：//elordenmundial.com/china－en－america－latina－el－inicio－de－una－nueva－guerra－fria/.（上网时间：2019年11月12日）

（三）加强“一带一路”合作成为重要发展方向

共建“一带一路”是出于中拉双方各自发展的需要，也成为深化中拉关系的新抓手、新动力。目前已有19个拉美国家与中国签订“一带一路”合作文件。它们是秘鲁、牙买加、巴巴多斯、厄瓜多尔、多米尼加、格林纳达、古巴、萨尔瓦多、智利、苏里南、委内瑞拉、圭亚那、哥斯达黎加、乌拉圭、多米尼克、玻利维亚、特立尼达和多巴哥、安提瓜和巴布达、巴拿马。放眼未来，“一带一路”倡议有望凭借其开放包容的合作理念与创新务实的制度设计，继续引领中拉关系深入发展。

“一带一路”为拉美国家摆脱经济颓势开出良方。基础设施不足是制约拉美经济发展的重要因素之一。国际机构估算，每年拉美国家基础设施建设缺口达1200亿—1500亿美元。[①]“一带一路”通过加强中拉产能合作、推进互联互通建设，有望助力拉美国家吸引投资、改善基建、提振潜在增长率。此外，与中国相比，拉美国家在科技创新领域的经验和投入不足，导致经济增长缺乏新动力。借助“数字丝绸之路”，引领中拉产业链对接升级、创新发展，可为拉美发展数字经济提供平台。[②] 中国华为公司参与智利海底光缆项目招标；阿里、腾讯重金投资巴西、阿根廷电商企业；[③] 滴滴“出行”哥伦比亚多个城市。[④] 中国资本和

---

① ECLAC, “Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2019”, United Nations publication, 2019, p. 47.

② 胡安·卡洛斯·卡普纳伊：“秘鲁共和国驻华大使：构建通往拉美的数字化桥梁”，《中国投资·丝路版》，2017年9月刊，http://www.chinagoabroad.com/zh/article/one-belt-one-road-transpacific-digital-bridge-towards-lac。（上网时间：2019年11月13日）

③ “看好拉美市场，阿里巴巴等科技巨头开始加紧行动”，雷锋网，2017年12月22日，https://36kr.com/p/5108950?ktm_source=feed。（上网时间：2019年11月18日）

④ “滴滴出行在哥伦比亚多个城市开通服务”，新华网，2019年10月23日，http://www.xinhuanet.com/2019-10/23/c_1125141865.htm。（上网时间：2019年11月18日）

中国技术正助力拉美国家搭上数字经济“东风”，加速经济转型升级。

“一带一路”为提振中拉整体合作提供新思路。“一带一路”建立的多层级、全领域合作平台为拉美国家多边合作打开新窗口，有利于推动中拉在5G建设、跨洋光缆、电子商务、跨境物流、绿色金融等领域合作，提升产业竞争力。中国、巴西已有意将“一带一路”倡议与巴西的“投资伙伴计划”实现对接，[①] 未来可将此模式推广至更多拉美国家和地区组织。拓展区域合作理念为拉美国家摒弃政治分歧、共谋发展提供了全新支持，有助于促进拉美国家的向心力和凝聚力，有望使拉美一体化重新加速，为中拉整体合作注入新动力。

当前，深化“一带一路”合作日益成为中拉战略共识。不少拉美地区组织领导人和国家政要纷纷表示要深化与中国在“一带一路”框架下的合作。联合国拉美经委会执行秘书巴尔塞纳称，中国提出“一带一路”是具有远见的国际合作倡议，已成为拉中提升互联互通能力的合作范本。[②] 墨西哥驻华大使何塞·路易斯·贝尔纳尔称，墨西哥历史上是太平洋“海上丝绸之路”的关键节点和中转地，未来也将在“一带一路”共建方面发挥举足轻重的作用。[③]

---

① 《中华人民共和国和巴西联邦共和国联合声明（全文）》，新华网，2019年10月25日，http://www.xinhuanet.com/2019-10/25/c_1125153602.htm。（上网时间：2019年11月14日）

② “专访：中国是拉美至关重要的合作伙伴——访联合国拉加经委会执行秘书巴尔塞纳”，新华网，2019年5月24日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-05/24/c_1124538359.htm。（上网时间：2019年11月18日）

③ “墨西哥大使：‘一带一路’倡导全新的开放合作模式”，国际在线，http://news.ifeng.com/a/20170512/51083605_0.shtml。（上网时间：2019年11月18日）

展望未来，2020 年将是中拉合作的重要一年，将迎来中古建交 60 周年和中智建交 50 周年。中拉合作在“一带一路”引领下，有望以强劲动力化解挑战，实现新的跨越式发展。

（审定：傅梦孜）

第十六章　大洋洲“水深海阔”变而不乱*

2019年大洋洲多个国家大选并出现政府更替。受全球经济不确定性影响，澳大利亚、新西兰及太平洋岛国均受冲击，增长低于预期。“世界最安全国家”新西兰突发大规模恐袭，其他国家则受极端天气所扰，凸显全球治理难题。域内外大国持续加大投入，南太平洋地区热度不减。中国与大洋洲国家关系总体稳定，但冷热不均。

一、“大选年”有惊无险

2019年大洋洲多国举行大选，除澳大利亚总理莫里森连任外，其他国家领导人皆出现更替，但未现社会动荡。

（一）澳大利亚莫里森政府“意外”连任

2018年8月，莫里森通过党内选举，当选澳执政党自由党新党首，继而出任澳总理。在他上台后的9个月里，民调和舆论几乎“一边倒”地看好反对党工党。但在2019年5月18日的联邦大选中，莫里森率领自由党—国家党联盟（简称“联盟党”）“意外”逆袭，赢得连任，使联盟党成功迎来了自2013年以来的第三个任期。顺应民意、深谙竞选之道成为莫里森的制胜法宝。其竞选策略是：推出以减税为核心的经济增长计划，承诺将

* 本章撰稿人：郭春梅　王孜　骆永昆　李锴

于2019－2020财年带领澳重回12年来首个财政盈余，着力打造联盟党“更擅经济”的“稳健”形象；同时，渲染反对党专搞“增税”“杀富济贫”政策，将工党塑造为只关注“社会改革”的“激进派”。在此“恐慌宣传”下，更多关注自身“直接收益”的“沉默选民”最终放弃了工党。经此一役，莫里森不仅在党内站稳了脚跟，也使联盟党执政地位更加稳固。连任后，莫里森兑现选举承诺，以经济发展为要务，推出未来十年高达1580亿澳元的减税方案，并加大基础设施建设，削减能源价格，向首次购房者提供贷款支持，设立“未来干旱基金”等。[①] 围绕民众关心的养老、助残、宗教自由、土著权利等议题，莫里森也力图有所建树。但由于联盟党在参议院不占优，其有关劳资改革、气候变化、难民等政策备受工党及中间党派掣肘；有关对华关系、新闻自由与国家安全等议题，也因党内保守势力当道而饱受争议。

（二）岛国政权多有更迭

2019年4月，所罗门群岛举行大选，前总理梅纳西·索加瓦雷连任议员，并在随后举行的总理选举中，因得到其领导的“进步民主联盟”及独立议员[②]的支持而第四次当选总理。[③] 其唯一竞争对手马修·威尔不承认选举结果，一度引发首都霍尼亚拉暴力示威，但局势很快得到控制。所罗门群岛政局长期动荡，

① Mark Kenny, “Bills, Banks and Promises: Here's What You can Expect as ‘Government Business’ Starts again”, *The Conversation*, Jul. 22, 2019.

② “进步民主联盟”由4个党组成，分别为“我们的党”（索加瓦雷新组建政党）、民主联盟党、卡达里党和人民第一党，在国民议会（50席）中占据12席；独立议员总计21席。

③ 索加瓦雷此前曾三次出任所罗门群岛总理，分别为2000－2001年、2006－2007年、2014－2017年。2017年11月，因议会不信任动议下台后，他随即出任里克·霍尼普韦拉政府副总理兼财政与国库部长。

2006年以来总理已八易其人，索加瓦雷能否干满4年任期仍面临挑战。大洋洲第二大国家巴布亚新几内亚（简称“巴新”）也于今年出现领导人更替。2019年4月起，时任总理奥尼尔遭遇政治危机，总检察长、财政部长、防长等政府要员纷纷辞职、倒戈，奥尼尔被迫辞职。在5月30日举行的议会选举中，前财政部长詹姆斯·马拉佩以101:8击败竞争对手、前总理梅克雷·莫劳塔当选新总理。8月24日，“世界最小共和国”瑙鲁举行议会选举，时任总统巴伦·瓦卡因腐败、“试图通过授予外国人公民权人为干预选民数量”等原因，丢失其所在波伊选区的议席。8月27日，昂纳尔·安格明以12:6击败前财政部长大卫·阿迪昂当选瑙鲁新总统。9月19日，图瓦卢议会投票中，纳塔诺以10:6击败前总理埃内莱·索波阿加，当选新总理。9月27日，汤加时任财政和国家规划部大臣波希瓦·图伊奥内托阿也经过议会投票，成为汤加第17任首相。

当前太平洋岛国的政治格局仍处于发展之中，除政府更替外，亦不排除再现独立国家的可能。11月23日，巴新布干维尔自治区举行独立公投，投票持续两周，预计12月20日前完成计票工作。舆论普遍认为，布干维尔地区大多数民众会选择独立，但最终结果仍将取决于布干维尔自治政府与巴新政府公投后的磋商。[①] 法属新喀里多尼西亚2018年11月举行的独立公投以“不独立”告终，但根据1998年的《努美阿协定》，该地区在2022年前还将有二次独立公投的机会，预计第二次公投将于2020年11月前举行。[②]

---

① Kerryn Baker, “The Pacific and a ‘Third Option” to the Independence Question”, *The Interpreter*, Sep. 26, 2019.

② Denise Fisher, “New Caledonia Decides the Timing of Its Second Independence Referendum”, *The Interpreter*, Oct. 16, 2019.

（三）新西兰阿德恩政府控局渐稳

自2017年组建少数派联合政府以来，由工党、新西兰优先党、绿党组成的执政联盟地位渐稳，总理、工党党首阿德恩本人控局能力不断增强。在克赖斯特彻奇恐袭案后，阿德恩展现出富有同情心且不失坚定的女领导人形象，博得民众好评；在执政联盟及工党内部，她妥善应对分歧，支持率进一步提升。对外，作为新西兰“小而巧”外交的“代言人”，她积极奔走于双边与多边舞台，外交经验不断丰富。随着大选临近，掌控众议院最多议席[①]的反对党国家党势将加大火力，对阿德恩政府的旗舰项目“可负担住房计划”“零排放”气候政策及移民政策等发起挑战；执政联盟内部新西兰优先党、绿党为保大选，也将突出特色，巩固各自“地基”，从而对工党形成掣肘。鉴此，能否突破少数派联合政府羁绊，大幅扩大选民基础，成为阿德恩政府2020年最大考验。

二、经济下行压力增大

受中美贸易战、全球经济前景不明影响，2019年大洋洲国家经济普遍增长乏力。为保增长，澳、新纷纷出台货币宽松政策；岛国也“八仙过海”，力图搞活经济。

（一）澳、新增速放缓

在全球经济逆风大背景下，澳对外贸易与投资不确定性风险上升，商业投资信心不足，加之工资增长疲软，国内消费不振，经济增速有所下滑。根据澳统计局数据，2018－2019财年澳

① 新西兰实行一院制。2017年大选中，众议院共计119席，其中国家党赢得55席，工党46席，新西兰优先党9席，绿党8席，行动党1席。

GDP 增长 1.4%，为 10 年来最低增速。[①] 2019 年下半年形势虽有好转，但国际货币基金组织（IMF）依旧将澳增长预期从 2.1% 下调至 1.7%。[②] 为提振经济，莫里森政府三管齐下：一是实施积极的财政政策，如削减中低收入群体税收，加大基建、职业培训等。二是采取宽松的货币政策，于 6 月、7 月、10 月三次下调官方利率至 0.75% 的历史最低点。鉴于通胀率较低，未来不排除再次降息的可能。三是续推贸易自由化。地区层面，澳大利亚于 2018 年 12 月率先批准并实施"全面与进步跨太平洋伙伴关系协定"（CPTPP），并积极推动"区域全面经济伙伴关系协定"（RCEP）于 2019 年 11 月完成谈判。双边层面，则与中国香港签署了双边 FTA，并力推与印度的双边 FTA 谈判。尽管如此，若大宗商品价格下跌，在当前减税增支的背景下，澳 2019 - 2020 财年实现财政盈余的目标有一定压力。此外，若降息导致资金再次流向房市，则会给澳带来一定金融风险，并考验澳货币政策的有效性及可持续性。

2019 年，新西兰经济形势好于其他发达国家，IMF 预测其经济增速达 2.5%。新西兰财政状况也持续处于盈余状态，2018 - 2019 财年盈余约为 GDP 的 1.2%。尽管如此，受外部贸易环境恶化、削减移民致劳工成本上升及国内投资与消费不振等影响，新西兰经济可持续增长仍面临挑战。为此，新西兰政府在保持审慎财政政策的基础上，成立"基础设施委员会"，着力发现并解决基础设施短缺问题，同时设立"气候变化委员会"，加大对本国绿色高科技企业、低碳农业的扶持力度。紧随全球货币宽松浪潮，2019 年 5 月起新西兰已连续两次降息，最近一次为 2019 年

① ABS, Sep. 4, 2019.

② IMF, *World Economic Outlook*, Oct. 15, 2019.

8月降息50个基点，至1%的官方利率。鉴于近年新西兰家庭债务高企且集中于房贷，阿德恩政府还推出了"新西兰人建设项目"（KiwiBuild Programme），计划未来10年建设10万套"可负担住房"，展现了稳定房市的决心。

（二）岛国力谋自主发展

马拉佩总理称巴新当前的经济是"挣扎中的、流血的经济"，其执政目标是让巴新成为"地球上最富有的黑人基督教国家"。为修复经济，马拉佩上台后即全面评估并正视本国的财政状况。根据巴新议会2019年10月通过的"增补性预算"，受国际贸易环境恶化影响，非资源类商品出口不佳，加之税率调降等因素，巴新财政收入比此前预计减少10亿基纳。巴新政府为此大幅削减政府项目及地方的自由支配资金，缩减预算开支14.81亿基纳，但即便如此，财政赤字仍达35亿基纳。巴新实际债务也比此前预计的多15亿基纳，高达319.13亿基纳，占GDP的39.8%。[①] 为应对本国经济和财政压力，马拉佩政府向中国、澳大利亚等国寻求"最优条件的"债务再融资，并要求最大援助来源国澳大利亚调整现有援助结构，将更多资金用于直接支持巴新政府财政，以让政府有能力建设基本的基础设施及支付薪酬。[②] 为确保国人从丰富的资源能源中获益，马拉佩明确表示要"收回"巴新，如重新审查或谈判新的资源协议，"以让当地人

① Maholopa Laveil, "PNG's Supplementary Budget: An Honest Accounting", *The Interpreter*, Oct. 31, 2019.

② Colin Packham, "PNG Prime Minister Says Terms, Not Alliances will Sway Debt Deal Talks", https://www.reuters.com/article/us-papua-australia/png-prime-minister-says-terms-not-alliances-will-sway-debt-deal-talks-idUSKCN1VG0DT.（上网时间：2019年8月26日）

而非国际能源巨头更多控制资源”。[①] 巴新政府还成立反腐委员会，进行国企改革等，以提高政府效率，改善巴新营商环境。所罗门群岛新政府上台后，采取接受外援和自主发展“两条腿走路”政策：全面评估大型发展援助项目，并续推“全国反腐战略”，提升援助资金使用的透明度，以增强澳新等主要援助方的信任。同时，力促经济多元化，改变长期依赖原木出口的单一经济结构，并加大对基础设施、金枪鱼、通信等部门的投入。斐济基本完成了“温斯顿”飓风后的重建工作，2019－2020 财年缩减基建开支，以减少财政赤字，并为外国投资再生能源、绿色科技等提供政策支持。但外资政策的不确定性仍一定程度影响投资者信心，全球经济放缓也给斐济糖业和旅游业带来压力。英国经济学人智库预测，斐济 2019 年经济将由 2018 年的 5% 下降至 2.8%。[②]

三、安全问题凸显

2019 年新西兰突遭恐袭，邻国澳大利亚安全形势也不乐观，部族矛盾则一定程度制约岛国现代化进程，凸显该地区安全治理难题。

（一）和平积弊致新西兰遭受恐袭

新西兰长期被誉为“世界最安全的国家之一”，近 30 年未见大规模安全事件发生。2019 年 3 月 15 日，新西兰第二大城市克赖斯特彻奇市两座清真寺内发生惨烈枪击案，造成 51 人遇难、

① Rhiannon Hoyle& Rachel Pannett, “PNG's New PM Seeks More Control over Resources”, *The Wall Street Journal*, May 30, 2019; Colin Filer, “James Marape Battles PNG's Gas Fire”, *East Asia Forum*, Sep. 13, 2019.

② EIU, *Country Report Fiji*, Generated on Nov. 13, 2019.

50余人受伤，总理阿德恩称此为“新西兰史上最黑暗的一天”。28岁的澳大利亚嫌犯、“白人至上主义者”布伦顿·塔兰特发动袭击前曾在社媒发布长达73页的“反移民”“反穆斯林”的“枪击宣言”，并直播屠杀全过程，性质极为恶劣。案发后，新西兰第一时间严控枪支，并出台系列网络反恐举措。3月21日，阿德恩宣布新西兰禁止生产、销售和使用军用式半自动步枪和突击步枪，禁令还涉及大容量弹匣及可增强攻击性的半自动武器改装件等。4月10日，新西兰议会通过对枪支管理法的修正案，禁止使用大部分的半自动枪支。10月，新西兰又引入新法，改进射击俱乐部的许可制，鉴别哪些人群适合拥枪、哪些人应予以限制，并提议所有武器均需登记，这也是新西兰史上第三次尝试引入武器登记制。①

（二）澳大利亚恐情不容乐观

当前，“圣战”分子回流及恐怖嫌犯出狱已成澳大利亚最大的安全隐患。2019年7月，澳大利亚发起了反恐突袭，在悉尼逮捕了三名男子，挫败了一起与极端组织“伊斯兰国”有关，针对悉尼警察局、国防设施、使领馆、法院和教堂等多处公共建筑的恐袭阴谋。其中，年龄最小的嫌犯、20岁的艾萨克·埃尔·马塔里（Isaak el Matari）自称是“伊斯兰国”在澳大利亚的总指挥官，在蓝山建有据点。据悉，马塔里本人并非第一次引起澳当局注意，2017年他曾因试图前往叙利亚为“伊斯兰国”战斗被黎巴嫩警方逮捕，服刑9个月后返澳，受到澳警方严密监控。② 为打击恐怖主义，澳政府计划未来4年增加3.81亿澳元资

---

① Alexander Gillespie, “Comprehensive Gun Register Part of Next Stage of Firearms Law Reform Post Christchurch Shootings”, *The Conversation*, Oct. 15, 2019.

② Sally Rawsthorne, “Alleged Islamic State Terror Plotter Says ‘We are Terrorists’: Court Docs”, *Sydney Morning Herald*, Jul. 4, 2019.

金，用于增强澳情报与执法机构的能力，并在多边舞台呼吁国际社会合作应对网络极端主义。澳还不断加强国内反恐立法，2019年拟引入“临时驱逐令”，赋予内政部长拒绝部分澳公民返澳的权力，以阻止从叙利亚、伊拉克返回的“圣战”分子入境，时间最长达2年；“被驱逐者”即便获得“返回许可”，也须遵守澳系列条件。[①] 为预防外国“圣战”分子回流，9月底内政部长达顿还试图引入新法案，以获得更大权力来剥夺那些拥有双重国籍、参与恐怖主义活动者的澳大利亚国籍。[②]

（三）巴新部族矛盾引发流血冲突

巴新的一些偏远省份以传统部落为基础，部落间常因强奸、盗窃、宗族及边界争端引发流血冲突。2019 年 7 月，巴新中部海拉省的两个村落发生屠杀事件，23 人被杀，其中包括 16 名妇女儿童，两名妇女还怀有身孕，8 人年龄在 1 – 15 岁之间。据悉，行凶者是来自哈吉、奥克鲁和利韦部落的武装人员，他们使用步枪和灌木刀杀人，并残忍地肢解尸体，烧毁居民房屋。[③]

（四）极端天气肆虐

2019 年初，澳大利亚经历有记录以来最炎热的 1 月，塔斯马尼亚州遭遇山火侵袭，波及当地近 19 万公顷土地。山火在部分地区持续数周，许多房屋被大火吞噬。2 月，昆士兰州北部则遭遇“百年一遇”的强降雨天气，洪水泛滥，造成两人死亡。据统计，重灾区汤斯维尔市布卢沃特地区连续 7 天降雨量达

---

① Sangeetha Pillai, “There's No Clear Need for Peter Dutton's New Bill Excluding Citizens from Australia”, *The Conversation*, Jul. 5, 2019.

② Nicola McGarrity, “Australia has Enacted 82 Anti – Terror Laws since 2001. But Tough Laws Alone can't Eliminate Terrorism”, *The Conversation*, Sep. 30, 2019.

③ “巴新发生屠杀事件 23 人遇害”，新华网，2019 年 7 月 10 日，http://www.xinhuanet.com/world/2019 – 07/10/c_1124736399.htm。（上网时间：2019 年 11 月 13 日）

1852 毫米，数千家庭受洪水影响，大批居民滞留在疏散中心。11 月，山火再次肆虐，澳东部沿海与悉尼地区因此面临“灾难性”威胁，这也是澳政府 10 年前推出六级火灾预警制度以来，首次将火灾定义为最高级别的“灾难性”风险，新南威尔士州与昆士兰州宣布进入紧急状态。[①]

四、大国继续深耕南太

2019 年，美澳以高层对话为引领，加强全方位合作；澳、新稳步落实其外交战略，“太平洋大家庭”认同感进一步增强；域外大国也纷纷加大对该地区的投入，以扩展影响力。

（一）美澳同盟进一步深化

2019 年，在美国大力推动、澳大利亚全力配合下，美澳同盟进一步深化。政治上，双方重申“最紧密盟友”的共同承诺。特朗普上台后，一度担忧澳大利亚会因与中国经济关系密切而对美“离心”，在双边或多边场合屡屡敦促澳对美“表忠心”。莫里森上台一年多来，迎合美国期待，在公开场合多次强调美澳同盟“从未如此重要”，表示将致力于进一步深化两国在地区及全球的经济、安全与战略协作。[②] 作为“奖赏”，特朗普对莫里森访美给予高规格礼遇，使其成为 2006 年以来首位在白宫享受国宴的澳大利亚总理，也是特朗普上任以来第二位获此殊荣的外国

① Bellinda Kontominas & Kevin Nguyen, “Bushfire Emergencies in Several NSW Locations as ‘Catastrophic’ Conditions Materialize”, http://www.abc.net.au; “Queensland Fires Continue with ‘Gusty’ Winds Expected to Hamper Efforts in Yeppoon, Cobraball and Scenic Rim”, http://www.abc.net.au.（上网时间：2019 年 11 月 14 日）

② “Keynote Address to Asia Briefing Live – ‘The Beliefs that Guide Us’”, https://www.pm.gov.au/media/keynote-address-asia-briefing-live-beliefs-guide-us.（上网时间：2019 年 11 月 1 日）

领导人，[①] 被外界视为“特朗普最好的朋友之一”。[②] 安全上，加强印太地区的战略合作。美看重澳的地理位置，视澳为推行“印太战略”的重要合作伙伴，除2019年按计划将美海军陆战队轮驻达尔文的人数增至2500人外，还有意斥资2.115亿美元建设达尔文的海军基地、7060万美元建设廷德尔空军基地的停机坪等。[③] 澳大利亚则计划在达尔文附近建深水港，供美海军陆战队使用。应美国邀请，澳大利亚还先加入了波斯湾护航行动，[④] 两国还将继续推进在太平洋、东南亚地区的防务合作。[⑤] 经济上，深挖双边合作潜力。澳大利亚矿产资源尤其是稀土储量丰富，美国因此谋求与澳加强在关键矿产、稀土和高性能金属材料方面的合作。莫里森政府亦强调美国为澳“最重要经济伙伴”，高度肯定美作为澳第一大外资来源地对澳经济与就业的贡

① “Speech, State Dinner - The Rose Garden, The White House”, https: //www. pm. gov. au/media/speech - state - dinner - rose - garden - white - house.（上网时间：2019年9月21日）

② Melissa Clarke, “Despite Being PM for More than a Year, Scott Morrison has Never been Invited to China — Why?”, http: //www. abc. net. au.（上网时间：2019年9月18日）

③ Andrew Greene, “America's $300 Million Push to Expand Naval Facilities in Northern Australia”, http: //www. abc. net.（上网时间：2019年7月29日）

④ “Australian to Send Warship and Defence Force Personnel to Middle East to Support US”, https: //www. abc. net. au/news/2019 - 08 - 21/scott - morrison - australia - to - join - us - uk - strait - of - hormuz/11434140.（上网时间：2019年8月21日）

⑤ “Joint Statement Australia - US Ministerial Consultation (AUSMIN) 2019”, https: //www. minister. defence. gov. au/minister/lrenolds/statements/joint - statement - australia - us - ministerial - consultations - ausmin - 2019.（上网时间：2019年8月4日）

献,[①] 并力推与美在太空及其他前沿科技领域的合作,[②] 以及通过联合歼击机等项目，打造两国更紧密的国防产业伙伴关系。

（二）澳、新加紧落实南太政策

2019 年，澳大利亚的“太平洋升级”、新西兰的“太平洋重置”计划继续稳步推进。政治上高度重视。1 月，澳外交贸易部成立“太平洋办公室”，由外交部前副常秘埃文·麦克唐纳任主任。5 月，莫里森赢得连任后，即任命其政治密友霍克为国际发展与太平洋事务部长并兼任助理防长，以“整合澳大利亚在南太平洋地区的资源与投入”，强化澳与太平洋岛国的经济与国防纽带。莫里森还首次明确将“太平洋升级”计划视作其印太合作的“关键支柱”。[③] 从年初开始，莫里森即密集访问太平洋岛国，成为首位对瓦努阿图和斐济进行国事访问的澳总理，也是十余年来澳首位访问所罗门群岛的总理。8 月，他还赴图瓦卢参加了太平洋岛国论坛领导人会议，并于 10 月再次造访斐济。经济上加大投入。地区层面，除 20 亿澳元的地区基建基金外，澳还力推季节性劳工计划和旨在促进地区贸易一体化的“太平洋更紧密经济关系协定 +”（PACER - Plus），并在体育、教育和文化上给岛国以支持。双边层面，澳还加大对重点国家的经济援助，如在所罗门群岛 4 月大选期间为其提供后勤保障；访所罗门群岛期间，莫里森承诺给予所罗门群岛 2.5 亿澳元基建援助；

---

① “Media Statement - Visit to the United States of America”, https://www.pm.gov.au/media/media - statement - visit - united - states - america. （上网时间：2019 年 9 月 16 日）

② “Backing Australian Business, Jobs for the US Moon to Mars Mission”, https://www.pm.gov.au/media/backing - australian - business - jobs - us - moon - mars - mission. （上网时间：2019 年 9 月 21 日）

③ “‘Where We Live’ - Asialink Bloomberg Address”, https://www.pm.gov.au/media/where - we - live - asialink - bloomberg - address. （上网时间：2019 年 6 月 26 日）

2019－2020财年提升对所罗门群岛的官方援助至1.983亿澳元，仅次于对巴新援助。[①] 安全上加强合作。澳大利亚在澳国立大学新设了“澳大利亚太平洋安全学院”，以帮助岛国训练安全官员；由澳资助的“太平洋融合中心”、斐济黑岩训练营以及美澳合作建设的巴新洛布朗海军基地也在建设之中。较之澳的“财大气粗”，新西兰则更注重在岛国关心的气候变化议题上做文章。8月太平洋岛国论坛领导人会议期间，阿德恩总理宣布提供1.5亿新元（约1亿美元）帮助岛国应对气候变化，并声援小岛国倡议的“图瓦卢宣言”，[②] 赢得岛国好评。但澳大利亚在应对气候变化上的“不作为”“家长式”援助等仍受岛国诟病，“太平洋升级”计划的“诚意”有待考验。

（三）域外大国竞相拉拢岛国

美国持续推进“印太战略”，触角不断向南太延伸。2019年初美国国家安全委员会（NSC）新设“大洋洲和印太事务主任”一职，由亚历山大·格雷担任。随后格雷陪同NSC亚洲事务高级主任马特·波廷格（Matt Pottinger）前往瓦努阿图、所罗门群岛、澳大利亚和新西兰，以示对该地区的重视。[③] 2019年，美国加强了与该地区三个自由联系国（密克罗尼西亚联邦、帕劳、马绍尔群岛）的联系。5月，特朗普总统在白宫与自由联系国领导人举行了会晤，重申与三国“唯一的、历史的、特殊的关系”。8月，蓬佩奥访问马绍尔群岛和密克罗尼西亚联邦，成为

---

① Charles Hawksley & Nichole Georgeou, “Sogavare Shakes up Solomon Island's Development Strategy”, *East Asia Forum*, Aug. 9, 2019.

② “图瓦卢宣言”呼吁全球即刻停止新建火力发电站及煤矿，将气温上升限制在1.5℃以下。

③ Stephen Dziedzic & Catherine Graue, “Donald Trump's Top Security Advisers Visit the Pacific, Signifying Growing US Focus in the Region”, http://www.abc.net.au.（上网时间：2019年3月11日）

首位访问两国的美国务卿。期间，蓬佩奥宣布将协商延长《自由联系条约》，以确保美在三国的地缘战略优势。[①] 美还大力鼓动澳发挥地区领导力，抗衡中国影响。新任美国驻澳大使亚瑟·卡尔瓦豪斯公开呼吁澳在地区发挥“伟大领导作用”，应对中国的“一带一路”，防范中国对地区的“有害影响”。[②] 美内政部长伯恩哈特率团参加太平洋岛国论坛会议期间，高调表示美将支持太平洋岛国“保护他们的政治和经济主权”，并承诺向岛国新增3650万美元援助。

日本着力以经济为抓手，夯实在南太地区的影响力。日本为美日澳三边“印太基建融资协定”的主要推手，该协定将南太作为三边基建合作的重点方向，巴新的液化天然气项目成为首个“试点”。[③] 8月，日本外相河野太郎密集访问斐济、帕劳、密克罗尼西亚联邦和马绍尔群岛，以深化与岛国的安全、经济与人文交流。其中，对斐济访问是32年来日外相首次踏足该国，对帕、密、马的访问，则是日本外相有史以来首次。

法国是欧洲国家中少有的在南太平洋还有领土的国家，[④] 近年为增强地区影响力、确保“领土完整性”，积极“重返太平洋”。地区大国澳大利亚也有意拉紧法国，共同抗衡中国。[⑤] 作为法国在该地区影响力的体现，法国驻斐济大使已经被提名为新

---

① Derek Grossman & Michael Chase, “Maintaining the US edge in the Freely Associated States”, *East Asia Forum*, Sep. 2, 2019.

② Ben Packham, “US Ambassador's Message for Morrison: ‘Embrace Power Role in Pacific’, *The Australian*, Jul. 2, 2019.

③ Grant Wyeth, “Australia, Japan, US Start down Their Own Indo – Pacific Road in PNG”, *The Diplomat*, Jun. 26, 2019.

④ 法国在南太平洋的领土包括：新喀里多尼亚、法属波利尼西亚、瓦利斯和富图纳。

⑤ Simon Benson, “Morrison Pushes Macron for Help with Beijing”, *The Australian*, Jun. 28, 2019.

的欧盟代表团驻太平洋地区大使。

五、中国—大洋洲关系有喜有忧

2019 年，中国与大洋洲国家关系出现一定程度的"分化"，与地区大国澳大利亚关系发展遇冷，与新西兰关系止跌回升，与太平洋岛国的关系取得可喜进展。

（一）中澳关系低位徘徊

在中美竞争加剧、美国对澳诱压、澳国内保守势力当道的大背景下，莫里森政府对华政策凸显"恐惧"① 的一面，在多个领域充当反华"急先锋"。主要表现有：一是持续炒作所谓"外国干预"。2018 年 12 月，澳《反外国干预法》正式实施，因"与澳政界关系密切"而处于风口浪尖的中国商人黄向墨成为首位适用对象，于 2019 年初被取消澳永久居留权。8 月，出于对"潜在外国影响力"的担忧，新南威尔士州教育厅被迫停办全部孔子学院项目。② 澳还以中国为"假想敌"，专门成立了"大学外国干预工作组"，③ 将正常的人文交流"政治化"。二是政要频发不负责任言论。继国家党议员奥沙利文发表辱华言论后，自由党议员、议会情报与安全联合委员会主席安德鲁·海斯蒂大肆渲

---

① 2014 年，时任澳大利亚总理阿博特曾形象地将澳对华政策描述为受"贪婪与恐惧"两种情绪驱动。所谓"贪婪"是指对中国市场的依赖；所谓"恐惧"则是指视中国为"安全威胁"。

② "NSW Government Scraps Chinese Government Sponsored Confucius Classrooms", https://www.abc.net.au/news/2019-08-23/nsw-government-scraps-confucius-classroom-foreign-influence-fear/11440936.（上网时间：2019 年 8 月 23 日）

③ Michelle Grattan, "Government Boosts Scrutiny over Chinese Targeting of University Sector", *The Conversation*, Aug. 28, 2019.

染“中国威胁”,[1] 引发澳国内有关中澳关系的大辩论。保守势力代表、位高权重的内政部长达顿则频频含沙射影地污蔑中国对澳“政治干预”“网络攻击”等。[2] 前总理基廷因此斥责当前“疯子掌管”澳安全机构、主导澳对华外交，前总理陆克文亦指责当前澳政府对华“歇斯底里”。三是敏感议题上对华“指手画脚”。在中国“发展中国家”地位上，澳总理莫里森多次将中国归为“发达经济体”之列，并借此敦促中国在贸易安排等方面“承担更多责任”。[3] 在新疆、香港等中国内政问题上，澳亦频频罔顾事实，评头论足，使中澳关系雪上加霜。在此氛围下，澳民众对华认知受到极大负面影响，对中国的信任度降至15年来最低点,[4] 双边贸易与投资也不同程度受到冲击。双边关系持续恶化不符合中澳两国的国家利益，2019年即将结束之际，中国总理李克强与澳总理莫里森在曼谷举行了第七轮总理年度会晤，双方均表达了“校准航向，重新起航”的心愿，双边关系或现转机。

（二）中新关系止跌回升

新西兰素来被视为发达国家与中国合作的典范，但近两年受国内外政治环境影响，对华态度出现反复，被批评“以人为的

---

① Andrew Hastie, "We Must See China – The Opportunities and the Threats – With Clear Eyes", *The Age*, Aug. 8, 2019.

② Amy Greenbank, "Peter Dutton Vows to 'Call out' China over Foreign Interference and Cyber Hacks", https://www.abc.net.au/news/2019-10-11/peter-dutton-calls-out-china-foreign-interference-cyber-hacks/11595750.（上网时间：2019年10月11日）

③ "Speech, Chicago Council on Global Affairs", https://www.pm.gov.au/media/chicago-council-global-affairs.（上网时间：2019年9月23日）

④ *Lowy Institute Poll 2019*, http://www.lowyinstitute.org/publications/lowy-institute-poll-2019.（上网时间：2019年6月26日）

冷战姿态站队”，“背离了工党几十年来所珍视的外交自治传统”。[1] 2019 年初以来，以总理阿德恩访华为契机，新西兰对华政策“及时纠偏”，双边关系逐步企稳、回升。针对中新关系中的敏感话题，阿德恩公开表示，“新西兰并不存在所谓的‘中国政治干预’”，“迄今也未排除华为参与新西兰 5G 网络建设的可能”等。[2] 3 月 31 日 -4 月 1 日，在新西兰国内突发恐袭的情况下，阿德恩总理依旧坚持如期访华，充分显示出对中国的重视。在与习近平主席、李克强总理的会晤中，阿德恩总理也再次重申对推进两国全面战略伙伴关系的承诺，将与中方继续加强科研、农业、金融等领域合作。受此影响，中新关系持续向好。2019 年 3 月“中新旅游年”正式启动，新西兰贸易和出口增长部长戴维·帕克率团出席了上海第二届中国国际进口博览会，双边 FTA 升级谈判也于 11 月 4 日完成，中新两国以实际行动表明了对自由贸易、多边主义的支持。

（三）中国与岛国关系稳中有进

2018 年 11 月，习近平主席访问巴新期间，与建交太平洋岛国领导人举行集体会晤，并将双方关系提升为相互尊重、共同发展的全面战略伙伴关系。以此为指引，2019 年中国与太平洋岛国关系取得长足进展。一是海丝引领地区合作。基于双方的互补性，中国所倡导的“绿色经济”与岛国的“蓝色太平洋”理念相对接，焕发出强劲生命力。2019 年 4 月 1 日，“中国 - 太平洋岛国旅游年”正式启动，进一步带动双方经贸往来和人文交流。10 月 21 日，第三届中国 - 太平洋岛国经济发展合作论坛在萨摩

---

① Robert Ayson, “A China Chip on New Zealand’s Shoulder?”, *The Interpreter*, Jan. 16, 2019.

② Tracy Whitters, “New Zealand Says Huawei Not Ruled out of 5G”, *Bloomberg News*, Feb. 18, 2019.

亚首都阿皮亚开幕，双方积极探索在基建、经贸、环保、农业、旅游等领域的合作。此外，在太平洋岛国论坛、联合国等多边场合，双方就共同关心的气候变化、可持续发展等议题保持密切沟通与合作。二是外交取得新突破。2019 年所罗门群岛索加瓦雷政府上台后，迅速与台湾当局“断交”、与中国建交，体现了大势所趋、民心所向。[①] 所罗门群岛作为台湾当局在南太平洋地区最大的“邦交国”，其外交转向很快引发“多米诺骨牌效应”。9 月，基里巴斯亦宣布与台湾当局“断交”，与中国“复交”。在中国强大的“向心力”吸引下，未来可能有更多所谓台湾当局“邦交国”转向大陆。三是岛国明确拒绝“选边站”。面对个别地区大国在南太地区不惜“拉帮结派”“排挤”中国的行为，萨摩亚总理图伊拉埃帕直言，“我们小岛国并不关心地缘政治议题”，“唯一感兴趣的是能够为我们的国民提供体面的现代化生活”，并表示澳大利亚和美国的敌人“不是我们的敌人”。巴新总理马拉佩、斐济总理姆拜尼马拉马访澳期间也重申，澳应尊重岛国“广交友，不树敌”的外交理念，共同维护地区和平稳定。

（审定：胡继平）

① Graeme Smith, “The Wisdom of Solomons: Taiwan and China’s Pacific Power Play”, *The Interpreter*, Sep. 12, 2019.

第四篇
国际安全与全球治理

第十七章　大国军事安全博弈步入新阶段*

2019 年美国相继退出《中导条约》和《武器贸易条约》，并拟再退出《开放天空条约》，国际军控基石遭严重动摇，国际军控议题被美政治化。太空、人工智能和生物等新兴战略技术飞速发展，深刻影响新一轮军事变革方向，大国军事博弈更趋激烈，军备竞赛与危机冲突的风险日益严峻。相关大国需要引领国际社会加强合作，切实消弭风险，筑牢安全底线，维护世界和平。

一、国际军控体系再遭重创

（一）美俄退出《中导条约》冲击全球战略稳定

2019 年 8 月 2 日，美防长埃斯珀宣布退出《中导条约》。俄外交部随即声明，该条约业已终止。此举加剧美俄军备竞赛，增加地区对抗和冲突风险，削弱国际军控与防扩散机制。

首先，美俄中导角力再度上演。《中导条约》是美苏 1987 年签署的一个里程碑式条约。两国遵约销毁近 2700 枚陆基中程、中短程弹道导弹和巡航导弹，并禁止试验和部署射程在 500—5500 千米的陆基导弹，给美苏中导危险竞赛画上句号。特朗普政府上台后，宣称俄违约生产并部署 9M729 导弹，事实上重启

---

* 本章撰稿人：刘冲　郭晓兵　邓门佳　巩小豪

中导军备竞赛。退约之后，美国加速发展条约禁止的导弹。美国防部在2020财年国防预算中计划投入近1亿美元发展三种新型陆基中导。2019年8月，美试射《中导条约》禁止的陆基巡航导弹，射程1000千米左右。11月，美试射陆基中程弹道导弹，射程2900—3900千米。

俄否认美违约指控，批评美散布虚假信息，误导国际社会，并针锋相对予以反制。2019年2月，俄防长绍伊古下令2019—2022年制造陆基版本的海基远程“口径”巡航导弹系统，同时发展陆基远程高超音速导弹系统。7月，俄总统普京签署法令，停止履行《中导条约》。美俄军备竞赛风险逐步升高。

其次，欧洲和“印太”地区增添新的不稳定因素。美对在欧洲前沿部署陆基中导筹划已久。2014年12月，美国助理防长麦基翁称，考虑在欧洲重新部署核巡航导弹，美已在罗马尼亚部署岸基宙斯盾系统，或根据形势变化使用其垂直发射系统发射中程导弹。俄无意在欧洲重现“中导危机”，普京宣称除非美方决定部署，否则俄方不会率先部署陆基中导。时任苏联领导人戈尔巴乔夫在签订《中导条约》时曾把美部署在欧洲的陆基中导比作“顶在苏联太阳穴上的一把手枪”，美中导退约后俄更为担心。作为反制手段，俄可能使用陆基“口径”导弹瞄准美导弹发射基地及美北约盟国，北约和俄之间的核风险提升。德国外长马斯称，《中导条约》作废将使欧洲安全部分丧失。

在“印太”地区，《中导条约》作废将产生更复杂的安全影响。美防长埃斯珀扬言将尽快在亚洲部署陆基中导。美军未来或谋求在日、韩、菲、澳、关岛、迪戈加西亚等地寻求部署，并与海空基力量配合威胁中、俄等国。此举可能引发大国对抗，“印太”地区上演“亚洲版古巴导弹危机”的风险上升，并导致中、俄与美印太盟国之间关系紧张。此外，由于美在“印太”可能

选择部署的陆基中导基地缺乏战略纵深，生存能力较差，美或在危机时采取先发打击策略，从而增加核冲突和危机升级风险。

最后，《中导条约》退场严重冲击国际军控与防扩散体系。随美俄退约，号称美苏/俄双边核裁军三大支柱的《中导条约》《反导条约》和《新削减进攻性战略武器条约》已去其二。硕果仅存的《新削减进攻性战略武器条约》也将于2021年2月到期，前景岌岌可危。违约之争还使美俄关系雪上加霜，不利于双方在五核国框架内协调立场和共同维护国际核不扩散体系。此外，《中导条约》作废将削弱“导弹及其技术控制制度”等多边导弹扩散控制机制的道义基础，刺激其他国家发展中程导弹，不利于妥善解决朝鲜和伊朗核问题。

为转嫁责任和淡化退约给美军控形象造成的损害，美抛出所谓《中导条约》多边化的主张，要求其他拥有陆基中导的国家特别是中国也加入该条约。该主张既不合理，也不现实。与其他拥有中程和中短程导弹的国家相比，美俄在远程导弹方面拥有绝对优势。美在“印太”、中东和欧洲还拥有强大的前沿军事部署，同时具备天、网等全球打击能力。要销毁和禁止陆基中导，必须统筹考虑涉及全球战略稳定和地区力量平衡的所有因素，而这无异于使美俄核裁军进程全球化，其难度可想而知。早在2007年，美俄就曾在联合国提出类似倡议，但应者寥寥。美明知其不可为却再提此议，不是玩弄障眼法糊弄世人，就是有不可告人的目的。

（二）美国撤签《武器贸易条约》削弱国际武器贸易控制机制

2019年4月25日，特朗普宣称将代表美国收回奥巴马政府在《武器贸易条约》上的签字。《武器贸易条约》是常规军控领域的一个重要条约。与核生化等大规模杀伤性武器的控制备受关

注不同，长期以来常规军控进展相对迟缓。《特定常规武器公约》《渥太华禁雷公约》《集束弹药公约》等禁止了杀伤人员地雷、激光致盲武器、集束弹药等特定常规武器，但对于多数常规武器的国际转让并无相应管控措施。为弥补这一漏洞，一些国际非政府组织于20世纪80—90年代开始推动制定《武器贸易条约》。2006年，联合国大会通过决议，着手制定该条约。2012年7月和2013年3月，联合国各成员国先后两次召开《武器贸易条约》会议，但均未能达成一致。一些国家遂将该条约草案提交联合国大会，并于2013年4月2日按照简单多数原则投票通过。条约于2014年12月24日正式生效。迄今为止，已有130个国家签署该条约，96个国家已批约，其中包括法国、德国、意大利、西班牙和英国等主要武器出口国。

该条约是第一个监管国际常规武器贸易的多边条约。其目的是制定国际常规武器贸易标准，防止和消除常规武器非法贸易及转作他用。其核心内容是规定缔约国应建立国家控制系统规范常规武器出口，在出口时应评估这些武器是否会用于侵犯人权，转向非法市场，影响和平与安全，或严重破坏进口国的社会经济发展。条约涵盖的武器包括“7+1”，即“联合国武器登记册”规定的7类武器，包括作战坦克、装甲战斗车、大口径火炮系统、作战飞机、攻击直升机、军舰、导弹和导弹发射器，外加小武器和轻武器。该条约还对武器的出口、进口、过境、转运和中介活动都做出规范。该条约设立秘书处，协助缔约国有效实施条约。条约生效一年后，召集缔约国会议，审查条约执行情况，对条约进行修正或解释。该条约虽有不足之处，例如没有禁止向非国家行为体出售武器，但确立了国际常规武器贸易的基本规则，促进各国加强常规武器出口管制，有利于打击非法武器交易。

特朗普政府撤签《武器贸易条约》的借口是该条约“只会限制负责任的国家，同时允许不负责任的武器贸易继续下去”，不符合美国家利益，但美国内政治考虑恐为主要动因。美国全国步枪协会是特朗普的主要票仓之一，拥有500万会员，在2016年总统大选中曾向特朗普提供3000多万美元政治献金。该组织一直抨击《武器贸易条约》挑战美宪法第二修正案规定的持枪自由。为备战2020年大选，特朗普急需拉拢该组织。在宣布撤签的大会现场，特朗普高呼“我们永远不会允许外国官僚践踏你的第二修正案自由”，并要求全国步枪协会成员投票支持他。特朗普的撤签之举无疑将给国际常规武器贸易管控带来负面影响，影响国际社会打击国际非法武器交易的努力。

（三）《开放天空条约》岌岌可危

2019年10月底，美媒披露，特朗普日前签署一份文件，表明退出《开放天空条约》的意向。这意味着另一个重要军控条约的存废进入倒计时。《开放天空条约》于1992年签订，2002年生效，共有包括美俄在内的34个成员国，覆盖欧亚多国。该条约规定缔约国有权在其他缔约国领空进行监视飞行，但应提前24小时通知当事国。其目的是促进开放和透明，建立信任，并促进核查军备控制和裁军协定的执行情况。

特朗普提出退约，理由有三：一是俄罗斯未能严格履约，限制美监视飞行范围。2014年，俄以干扰民航飞行和航空管制为由，宣布对加里宁格勒空域单独设限，多次拒绝外国军机进入。另外，俄限制外国飞机在阿布哈兹和南奥塞梯边界附近进行监视飞行。2016年，美认定俄违约，并采取反制措施，限制俄对夏威夷太平洋舰队基地和阿拉斯加格里利堡反导基地进行的监视飞行。2018年8月，特朗普签署法案，中止对条约的资助，直至俄“完全履约”。美还指责俄2018年9月阻止美加在俄中部的

军事演习区域附近进行监视飞行。二是卫星技术发展迅速，监视飞行意义不大。参议员科顿等支持退约的美政客认为，通过侦察卫星可获得相同甚至更好的照片。美盟国可与美共享情报或使用商业卫星数字图像。监视飞行费用高昂，2019 财年国防拨款中有 1.46 亿美元专用于该计划的新设备采购，但其实用价值不大，应该取消。三是俄从条约中受益较多，威胁美国家安全。美认为，俄侦察卫星技术落后，更加依赖监视飞行。2016 年，时任美国国防情报局局长斯图尔特称"俄通过监视飞行可获得美大量关键基础设施、军事基地和港口的情报"，并认为"这将提升俄军优势"。哈德逊研究所核专家海因里希斯称，监视飞行"对俄情报行动至关重要，俄比美更需要"。

美退约几成定局，将冲击国际军控体系和加大大国军备竞争风险。当前，退约问题尚在讨论之中。一些美国会议员及军事专家坚决反对退约。美众院外委会主席恩格尔致信总统国家安全事务助理奥布莱恩，警告"退约可能使跨大西洋联盟分裂，并进一步损害美作为欧洲'安全稳定且可预测的伙伴'的可靠性"。前防长马蒂斯也认为，参加《开放天空条约》"符合美最大利益"。但特朗普政府内部缺乏熟悉军控事务的中层官员，决策随意性较大，很可能于近期发出退约声明，不久后正式退约。此举将进一步冲击国际军控体系，并削弱美俄互信。军控是美俄维系双边关系的重要纽带。《开放天空条约》有助于及时掌握对方军事活动情况，打消不必要的猜疑。美退约将迫使双方只能依赖侦察卫星等国家技术手段搜集对手军事情报，并基于最坏打算进行军事斗争准备。这将使美俄关系中的死结打得更紧。

二、新兴战略安全领域博弈凸显

（一）太空军事化态势日趋明显

2019 年，世界主要大国在太空军事领域动作频频，太空已成大国军力角逐的新战场，各国围绕太空力量建设、太空攻防技术和太空资产安全等展开激烈竞争，太空对抗态势持续升级，国际太空军备竞赛初见端倪。

首先，多国视太空为“新战场”。美全力备战太空，推动太空作战从战略层面向战役战术层面转变。美参联会 2018 年《太空作战条令》首次阐述“太空联合作战区域概念”，并界定太空作战的行动类型。6 月 27 日，北约秘书长斯托尔滕贝格在布鲁塞尔宣布，各成员国已通过该组织历史上首份框架性的太空战略，拟将太空列为与陆海空网并列的“战场领域”，以维护北约国家在技术方面的领先优势，保护运行轨道上的基础设施。日本《2019 版防卫计划大纲》把太空和网络列为需重点强化的“新战场”，提出要提升太空监视态势和应对网络攻击的能力。

其次，美加快太空军筹建进程。2019 年 2 月，特朗普签署“太空政策指令 -4”，要求美国防部起草成立太空军法案，“为组建太空军奠定框架”。[①] 此举为组建独立太空军迈出了坚实的一步，标志着美太空军组建进入立法程序。8 月 29 日，特朗普宣布成立太空司令部，空军上将约翰·雷蒙德担任司令。该司令部是美军第 11 个联合作战司令部，也是同战略司令部、网络司

---

① White House: Text of Space Policy Directive -4: Establishment of the United States Space Force, February 19, 2019, https: //www. whitehouse. gov/presidential - actions/text - space - policy - directive - 4 - establishment - united - states - space - force/. （上网时间：2019 年 11 月 5 日）

令部等并列的第5个功能性联合作战司令部。

再次，主要大国加紧提升太空军力。面对美国的“先行一步”，各主要大国纷纷追随效仿，加快打造太空部队，力图塑造有利态势。

法国积极打造独立太空能力，追求空间战略自主。2019年7月13日，法国总统马克龙宣布，法国空军内部将在9月成立太空军事指挥部，空军最终将变身为“航空与太空部队”。[①] 7月25日，法国国防部发布太空防务战略，其防长帕尔丽表示将采取“积极的防御措施”来保护卫星，包括使用纳米卫星和反卫星激光武器来回击对手。[②] 9月6日，法国武装部队部长宣布在空军内成立太空司令部，负责军事太空政策制定与实施、太空作战行动等工作。按照计划，太空司令部将于2025年全面运行，初步编制为220人，此后将逐步扩大规模。法国成为继美国之后第二个宣布成立太空司令部和天军的西方国家。

印度正全方位重塑其军事航天力量，彰显“太空强国”雄心。2019年3月27日，印度宣布成功进行反卫星导弹试验，成为除中、美、俄外第四个掌握反轨道卫星技术的国家。4月，印度宣布组建国防太空署，负责统一调度、指挥原本分散于政府和军队系统内的太空部门和资产。6月，由印度总理莫迪领导的政府安全委员会通过决议，批准在国防太空署下成立国防太空研究机构，负责发展太空作战武器系统和相关技术能力。

日本紧跟美组建太空军步伐。2019年8月，日媒披露，日

---

① “法国宣布将成立太空军事指挥部”，新华网，2019年7月14日，http：//www. xinhuanet. com/world/2019－07/14/c_1124750447. htm。（上网时间：2019年11月7日）

② “法国防部长：法国将研发反卫星激光武器”，《联合早报》，2019年7月25日，https：//www. zaobao. com/realtime/world/story20190725－975528。（上网时间：2019年11月7日）

本防卫省2020年度预算申请中包括建立“宇宙作战队”的计划。报道称，“宇宙作战队”的主要任务是对太空进行实时监控。[①] 9月17日，日本首相安倍晋三声明，日本未来可能把航空自卫队改组为航空宇宙自卫队，暗示打造空天力量。

（二）美俄等大国竞速人工智能军事化应用

人工智能可望在军事领域产生革命性影响，对未来战争形态及全球战略稳定影响深远。美俄等主要大国均视其为未来军事技术领域的制高点，大力推进人工智能技术的军事应用，并掣肘相关国际规则制定，刺激人工智能武器军备竞赛升温。

特朗普政府将人工智能提升至前所未有的战略高度：一是不断完善国家人工智能军事战略和作战规划，试图确保主导地位。2019年2月11日，特朗普签署《维护美国人工智能领导地位的行政令》，[②] 称“将集中联邦政府的资源发展人工智能，以保护美在人工智能方面的优势”。2月12日，美国防部发布《美国国防部2018年人工智能战略概要》，[③] 提出美军要加速拥抱人工智能技术，改造国防部各项职能，创建适应时代需要的军事力量，促进国家安全与繁荣。该战略概要为美各军种在具体任务中引入人工智能技术制定了指导框架。9月12日，美空军发布《空军

---

① “日本防卫省将于2020年新设‘宇宙作战队’”，新华网，2019年8月26日，http：//www. xinhuanet. com/mil/2019－08/26/c_1210256933. htm。（上网时间：2019年11月6日）

② Executive Order on Maintaining American Leadership in Artificial Intelligence, Feb. 11, 2019. https：//www. whitehouse. gov/presidential － actions/executive － order － maintaining－american－leadership－artificial－intelligence/. （上网时间：2019年11月8日）

③ SUMMARY OF THE 2018 DEPARTMENT OF DEFENSE ARTIFICIAL INTELLIGENCE STRATEGY, Feb. 12, 2019. https：//media. defense. gov/2019/Feb/12/2002088963/－1/－1/1/SUMMARY－OF－DOD－AI－STRATEGY. PDF. （上网时间：2019年11月8日）

人工智能战略》，“落实美国防部将人工智能作为优先发展事项的指示”。美国空军代理部长多诺万和空军参谋长戈德芬表示，人工智能将巩固美在不同任务中的竞争、威慑和制胜能力。“在重返大国竞争中，美空军将利用最先进的人工智能技术，保护和捍卫国家安全与利益。”① 美媒透露，美特种作战司令部也在制定新的人工智能战略以“服务未来战场”。

二是加快项目研发与实战应用，推动军队智能转型。美新版《国防战略》报告强调，人工智能等新兴技术的发展将决定美是否“有能力打赢未来战争”。美国防部长埃斯珀表示，俄罗斯通过大力推行人工智能军事计划，挑战美国在未来战场上的至高无上地位，美国绝不能落后。当前，美军将人智能视为军队转型的抓手，自上而下推动美军情报侦察与数据分析等任务从严重依赖人力转到发挥机器学习与人工智能作用上，在武器方面则增拨预算全面支持美陆、海、空军无人作战系统的发展。9 月，美国防部联合人工智能中心主任沙纳汉表示，人工智能将为美军及盟友提供诸多优势，作战人员能在战场上更快、更好地做出决策，减少人员伤亡并降低间接损害的风险程度，美军未来一两年内将大规模把人工智能技术应用于实战中。②

抢夺人工智能军事应用的国际主导权。美国防部《人工智能战略概要》指责中国和俄罗斯大力投资人工智能军事应用并破坏国际秩序和规则，扬言美“要引领世界军事道德和人工智能安全的国际规则制定”，企图“先声夺人”，抢争人工智能军

① Air Force releases 2019 Artificial Intelligence Strategy, September 12, 2019, https://www.af.mil/News/Article-Display/Article/1959225/air-force-releases-2019-artificial-intelligence-strategy/.（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

② JAIC director: “2020 will be a breakout year” for DOD’s artificial intelligence, Sep. 3, 2019, https://www.fedscoop.com/jaic-fiscal-2020-jack-shanahan/.（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

事应用的全球话语权。10 月 31 日，美国防创新委员会发布《人工智能原则：国防部人工智能应用伦理的若干建议》，为美军在战斗和非战斗场景中设计、开发和应用人工智能提供建议，提出“负责、公平、可追踪、可靠、可控”五大原则。该建议文件虽然没有强制约束力，但作为美国科技界领军人物对美国国防科技发展提出的意见，其权威性非同一般，对美社会影响广泛。2018 年 7 月，该委员会曾提出文件的草案版本，此次推出最终版本，既为美军加快人工智能军事化应用打开了新的闸门，也加剧了国际社会的广泛担忧。[①] 美国或将成为全世界首个推出人工智能军事化伦理标准的国家。

俄罗斯方面，发布人工智能国家顶层战略。2019 年 10 月 11 日，俄媒报道普京总统已批准《2030 年俄罗斯国家人工智能发展战略》，[②] 目标是使“俄在全球人工智能领域占据领先地位”。该战略提出要强化人工智能领域科学研究，为用户提升信息和计算资源的可用性，完善人工智能领域人才培养体系等，为俄军推进人工智能军事应用提供了战略性指导。

加快无人作战部署。在不断完善国家顶层战略的同时，俄罗斯近年来高度重视无人作战装备的研发与应用。在作战机器人方面，俄罗斯自主研发的作战机器人以“天王星”系列和“平台—M”“阿尔戈”等型号为代表，可执行巡逻、侦察、排雷、近距离火力支援等任务。俄军还发明了可用于向前线运输弹药或将战场上的伤员送回后方的机器人。在军用无人机方面，俄无人

① Defense Innovation Board Recommends AIEthical Guidelines, Nov. 1, 2019, https: //www. defense. gov/explore/story/Article/2006646/defense – innovation – board – recommends – ai – ethical – guidelines/. （上网时间：2019 年 11 月 8 日）

② “普京批准俄人工智能发展战略”，2019 年 10 月 12 日，http: //www. xinhuanet. com/world/2019 – 10/12/c_1125097410. htm。（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

机系统建设发展局局长亚历山大·诺维科夫少将2018年透露，俄军现有无人机超过1900架，隶属各军兵种特种部队，各军区和集团军也成立了无人机航空兵部门。[①] 9月27日，俄重型攻击无人机首次与俄第五代战机苏—57战机协同试飞，预计2020年服役。此外，俄正加快组建“无人攻击部队”，可携带巡航导弹和高精度制导炸弹等多种机载武器。俄军还在积极发展能配合有人平台作战的无人战车等。在无人潜航器方面，俄罗斯凭借其雄厚的工业基础和技术实力，研制了一系列不同量级的无人潜航器，其中最引人注目的是“波塞冬”战略级核动力无人潜航器。该潜艇具有下潜深、航程远、速度快、核常兼备等优势，[②] 可携带不同规模核弹头，最大容量达200万吨TNT当量，足以摧毁对手在俄洲际导弹射程以外的沿海城市和军事基地，是俄海军未来无人装备体系的关键组成部分，或在10年内列装。俄海军还计划装备具有“自主学习”能力的雷达系统，通过噪音、磁场等特征来识别各种海上目标。

在美俄竞逐的刺激下，其他国家纷纷加入人工智能军备竞赛。日本已将人工智能军事应用列入2018年的《防卫计划大纲》，正大力推动陆上、水面水下、空中装备的“无人化”部署。印度国防部2018年2月成立“人工智能工作组”，着手研发人工智能动力武器和监视系统，提高印军防御和进攻作战能力。韩国、以色列已研制具有自动监视和自主决定开火能力的边境巡逻机器人，以色列还在境内部署高自主化程度的“哈比”无人机。澳大利亚国防军已投资数千万元人民币，联合澳高校研

---

① 俄罗斯国防部：“俄军拥有1900多架在役无人机”，2018年7月6日，http：//sputniknews. cn/military/201807061025821017/ 。（上网时间：2019年11月8日）

② “俄罗斯大力发展无人潜航器，以提升水下作战能力”，2019年8月26日，http：//www. sohu. com/a/336484874_99989631。（上网时间：2019年11月8日）

究人工智能武器。德国工业联合会呼吁德联邦政府加快人工智能军事应用，并与法国共同制定人工智能军事战略，研发“未来空中作战系统”及“地面作战系统”。

（三）全球生物安全风险日益突出

近年来，随着合成生物学、基因编辑技术等迅猛发展，生物科技与人工智能、增材制造和自动化技术等深度交融，生物科技误用、谬用、滥用及泄露风险提升，生物武器的研发和获取门槛降低，大国在生物技术领域的军事博弈也在日益加剧，国际生物安全形势面临严峻挑战。

新兴生物技术发展带来全球生物安全态势的深刻变革。2019年3月，瑞典智库斯德哥尔摩和平研究所发布报告称，[①] 生物学与增材制造、人工智能和自动化等新兴技术的交叉融合增加了生物武器扩散的风险，各国政府应提前做好防范。该报告分析指出，不法分子通过人工智能技术，可对基因信息进行筛选和标记，从而优化生物制剂的传播；通过增材制造技术可高效、简便生产运送生物武器的无人机部件；通过自动化技术可减少实验室对专业人员及设备的需求，提高生物制剂生产率等。

在新一轮生物技术革命背景下，美俄等大国加快基因编辑技术研究与军事应用。近年来，美俄不约而同地加大对基因编辑技术的投资及军事应用的前景探索。美国方面，美国国防高级研究计划局（DARPA）局长史蒂文·沃克9月25日表示，DARPA正开发新防御体系来应对未来的生物威胁。该防御体系将通过主动编辑美军士兵的基因以产生广泛的抗体，从而保护战场上的士兵不受化学武器和生物武器的伤害，同时通过生物化学法阻止恶

① Bio Plusx：Arms Control and the Convergence of Biology and Emerging Technologies，March 2019. https：//www.sipri.org/sites/default/files/2019 - 03/sipri2019_bioplusx_0.pdf.（上网时间：2019年11月8日）

意编辑美国人基因的企图。除了研究如何操纵和编辑基因外，DARPA 还在开展名为“安全基因计划”的项目，研究基因编辑作用的抵消与逆转技术，以“避免意外或滥用基因编辑技术”。[①] 沃克辩称 DARPA 的相关研究侧重于美军士兵的基因保护和修复，但国际社会愈发担忧美军正从事“基因武器”研发。俄罗斯方面，俄政府 5 月公布一项约 17 亿美元的联邦计划，加大对基因编辑技术的投资与应用，助力俄军引入新技术，提升战力。

三、大国军备竞赛与冲突风险加剧

（一）大国军备竞赛风险更趋复杂严峻

近几年来，强调大国竞争已成国际政治尤其是美国国家战略的主基调。以贸易战为前哨，美国对华全面打压、重启大国竞争，中美关系面临结构性重塑。经贸作为中美关系压舱石传统地位下降，中美“不冲突、不对抗”的安全底线遭遇挑战，军事安全因素的作用更加凸显。美《国家安全战略》《国防战略》将“国家间战略竞争”列为“美国国家安全首要问题”，把“与中国和俄罗斯的长期战略竞争作为国防部首要优先事项”。《2019 财年国防授权法案》更提出制定实施“全政府对华战略”。2019 年 1 月，美国防情报局效仿冷战时期评估苏联军力的做法，出台首份《中国军力》报告，认为解放军各领域作战能力不断进步，军事战略转型已到关键节点，将更敢于在周边开展军事行动，美军需要做好各方面准备，称美军事准备是“全政府对华战略”

---

① “Military wants to use gene editing to protect troops against chemical and biological weapons”, Washington Examiner, https: //www. washingtonexaminer. com/policy/defense - national - security/military - wants - to - use - gene - editing - to - protect - troops - against - chemical - and - biological - weapons.（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

的有机部分。

纵观历史，军备竞赛往往是大国战略竞争的直观标志。与美苏冷战时期的军备竞赛聚焦核导弹数量不同，新时代大国军备竞赛是在新军事变革大背景下进行的，战略领域更多，包括核、反导、太空、网络、人工智能和生物安全等，军事装备、指挥方式、作战形态和军事理论也发生重大变化，难以通过简单定量求得稳态，大国之间达成军备限制共识的难度更大。尤其是特朗普执政以来，美府、院、军多份报告均强调大国竞争，放言重塑军事优势，百般限制对手技术发展，重燃大国军备竞赛烽烟。

（二）大国军事冲突尤其是快速升级的危险不容忽视

历史经验表明，大国竞争、军备竞赛、冲突升级高度相关、互为因果，由于新兴战略技术的快速发展，当前大国危机冲突升级危险和条件可能比冷战时期更为突出。

与过去相比，大国发生军事摩擦的风险有所上升。近年来，美军将军事建设重点重新调整为应对大国冲突。2019 年 6 月，美国防部首份《印太战略》报告将"'印太'地区"定为"优先战区"，将孟加拉湾、东南亚、太平洋岛国作为推进印太战略的三大优先区域，积极与澳、菲、泰、越等国寻求新建扩建军事基地，强化与日、印、澳等区域大国安全合作，以军售、军援、军训拉拢地区小国，构筑区域联盟网络，补强第一、二岛链及印度洋方面的军事力量。美《国家安全战略》提出，要采取措施阻止对手不断通过冲突门槛以下的动作蚕食美国安全利益。美军不断加强侵入性"航行自由"等行动、强化与盟友军事合作、在网络和太空等领域强调以攻代守，都可能诱发军事摩擦。

其次，一旦大国爆发军事摩擦和小规模冲突，或迅速升级为大规模冲突。2009 年后，美国《2014 年四年防务评估》《保持美国全球领导地位：21 世纪的防务重点》等报告中均高度关注

反舰弹道导弹等“反介入/区域拒止”威胁，针对性发展了“空海一体战”“联合作战介入概念”“全球公域介入及行动联合概念”等作战概念，强调先发制人打击对手反介入能力，导致冲突范围迅速扩大到内陆纵深，演变为大规模冲突。美国未来如在“印太”部署用于首轮打击的陆基中导，将进一步加剧冲突升级的可能及加快升级的速度。未来人工智能武器和指挥体系如用于实战，冲突升级风险更加不可控。

第三，在大规模常规冲突中，美国首先核升级的可能性增加。在新一轮军事变革背景下，美国不断加强对其核优势的攻势运用。2018 年版《核态势评估》报告公开提出对俄罗斯、中国、朝鲜和伊朗定制核战略，强调发展非战略核武器，关注中国太空和网络等非核战略能力，暗示以核手段慑止太空、网络的大规模攻击。一旦美国在地区冲突中遭受严重损失，将强化其倚仗核优势，先发使用核武器或威胁使用核武器的动机。

此外，印巴核军备竞赛与核冲突风险也不容忽视。近年来，印巴战略失衡和结构性矛盾凸显，巴对印常规劣势扩大，更为强调倚核制印，用核风险增大。印度加紧扩建核力量体系，试图打造对巴绝对战略优势。2019 年克什米尔危机中，两国政要互放狠话，一时南亚核阴云密布，引发国际社会高度关注。

（三）国际军控合作更显迫切

美苏军控博弈以双边为主，形成《反导条约》《中导条约》及《核裁军条约》三大支柱为核心的国际军控体系。并随着国际格局变化和美战略调整，三大支柱已去其二，美俄核裁军条约 2021 年到期后可能失效，现有体系将动摇坍塌。与此同时，国际军控进入破旧立新转折期，天、网、人工智能、生物、高超音速等领域成为国际社会关注热点，日趋活跃的中小国家与非政府组织成为推动军控议程的新角色，大有以行为规则构建取代法律

条约之势。不仅如此，美国还操弄军控议题，不仅单边毁约退约，大力发展战略军事能力，还炒作所谓“中国中导威胁”，不切实际地要求中国加入多边核裁军，将国际军控议题政治化，进一步加大国际军控合作的难度。

面对更为复杂的军备竞赛与冲突升级形势，国际社会尤其是主要大国更须以共识求安全，筑牢共同安全底线，推进国际军控合作。一是避免全面军备竞赛。2019 年以来，美智库纷纷发表报告，认为以中美为主角的新一轮战略军备竞赛正在展开。新兴战略技术领域多、投资大，全面军备竞赛对中美俄等大国而言都是沉重包袱，避免恶性循环、防止安全困境的军控共识对双方有利。二是避免大规模战争和冲突意外升级。在新一轮军事技术变革背景下，大国军事摩擦与冲突风险较以往有所上升，新军事变革更叠加和放大该风险，切实管控冲突升级，避免大规模战争乃至核冲突是主要大国的共同安全底线。三是防止新兴战略技术扩散。新兴技术蓬勃发展，非国家行为体的角色变大。网络基础设施高度脆弱，军事指挥网络易遭渗透，加之核力量现代化、人工智能武器应用和物联网攻击等新变化，某些组织甚至个人可能会具备诱发战争甚至核冲突的能力；生物技术日新月异，基因编辑工具不断简化，与大数据采集分析、算法操控等新技术结合，可对特定族群甚至个人精确杀伤。如何切断类似危险技术扩散链条，维护大国战略稳定，是国际社会尤其是主要大国迫切需要共同解决的难题。

2019 年 6 月，中俄发表《中俄关于加强当代全球战略稳定的联合声明》，在 2016 年《中华人民共和国主席和俄罗斯联邦总统关于加强全球战略稳定的联合声明》的基础上，进一步阐述了中俄两国的国际军控主张。中俄认为，“个别国家出于自身地缘政治甚至商业利益考虑，按照自身需要破坏或改变现行军控

和防止大规模杀伤性武器扩散体系的行为十分危险”。双方强调，“维持良好大国关系对解决全球战略性问题的重要性。核武器国家应摒弃冷战思维和零和博弈，切实降低核战争威胁”。双方认为“军备控制是加强国际安全与稳定的重要手段”，尤其强调应避免国际军控磋商政治化，主张发挥联合国及其多边裁军机制在军控进程中的核心作用，就军控领域重大问题恢复开展多边工作，实现军控磋商去政治化。中俄两国的军控主张，对未来大国军控合作具有深刻启示意义，唯有大国精诚合作，才能切实消弭风险，防止冲突，维护世界和平。

（审定：张力）

第十八章　国际反恐形势出现新变化*

2019 年，“伊斯兰国”暴政瓦解，头目巴格达迪被击毙，国际恐怖主义策源地出现从中东向南亚等地区转移的趋势，加紧向地区乱源蔓延扩张，国际暴恐威胁危机四伏。美国加速反恐收缩以全力应对大国竞争，以美为主导的打击“伊斯兰国”联盟名存实亡，国际反恐面临更大挑战。

一、美国执意反恐收缩

美国总统特朗普力推削减境外反恐投入，卸掉反恐重担。2019 年 3 月美宣布瓦解“伊斯兰国”，10 月又宣布击毙其头目巴格达迪。特朗普政府无视国际恐怖主义仍为全球重大安全威胁的现实，加速反恐收缩，并结合国际反恐形势新变化和反恐战新特点，重构新时期反恐战略重点。

（一）力推双线撤军

特朗普政府加速推动美结束在叙利亚、阿富汗“无休无止”的反恐战争，以尽快“把美军带回家”。一方面，启动从叙利亚撤军。10 月 6 日美宣布从叙撤军声明，称土耳其即将在叙北部对库尔德武装开展军事打击，美军将不再在附近区域活动。[①] 美

---

* 本章撰稿人：严帅　李伟　陈庆鸿　孙冉　傅小强

① “Statement from the Press Secretary”, https：//www. whitehouse. gov/briefings – statements/statement – press – secretary – 85/. （上网时间：2019 年 11 月 4 日）

撤军决定遭国内外广泛指责，但10月26日“伊斯兰国”头目巴格达迪被美击毙，进一步坚定美撤军步伐。总统特朗普在击毙巴格达迪的记者会上称，“只有俄罗斯、中国希望美继续驻军叙利亚，自我消耗，而他们却搞强军”，“我们不想继续在叙驻军200年”。[①] 据《纽约时报》报道，特朗普匆忙决定撤军，迫使美军提早执行猎杀行动。美国防部10月底宣布，已将部分美军从叙撤往伊拉克西部，但会在叙东部保留数百名美军“保护”石油。

美突然宣布从叙撤军，使美与库尔德武装反恐同盟关系走向破裂，严重冲击对“伊斯兰国”的打击行动。美2014年与库尔德武装结盟，通过大力扶持使其成为打击“伊斯兰国”主要力量。美此次背信弃义，默许土对库尔德武装发起攻击。库尔德武装指挥官阿卜迪10月11日指责美“抛弃我们，背后捅刀”。同时，美对库尔德武装的反恐培训也陷入停滞。美军曾计划在叙培训5万—6万地方安全力量，目前仅完成一半。此外，由81个国家和国际组织组成的国际反恐联盟的反恐行动也陷入停滞。

另一方面，美加速推进阿富汗和谈进程，为大规模撤军创造条件。2018年秋季，美政府任命哈利勒扎德为阿和解事务特别代表，加速推动阿和解进程，寻求尽早与塔利班达成和平协议。美多家媒体2018年12月披露，总统特朗普已决定缩减驻阿美军一半规模，从1.4万人降至约7000人。2019年以来，美明显加快与塔利班的谈判进程。9月，美宣布和塔利班已“原则上”达成和平协议草案，待总统特朗普批准后即可签署。根据草案，美将在协议生效后135天内开始从阿五个军事基地撤出约5000名

---

① “Remarks by President Trump on the Death of ISIS Leader Abu Bakr al – Baghdadi”, https：//www. whitehouse. gov/briefings – statements/remarks – president – trump – death – isis – leader – abu – bakr – al – baghdadi/. （上网时间：2019年11月4日）

士兵。但自一名美军在一次袭击中被塔利班杀害后，特朗普9月7日叫停了和平谈判。10月底，美防长埃斯帕上任后首度访阿，推动美塔重启和谈，表示“我们的目标是在某种程度上继续寻求达成一项和平协议和政治协议”“美国可以把驻阿富汗部队的人数从1.4万人减少到大约8600人”。[①]

事实上，美在尚未与塔利班达成和解前，已经开始“悄然撤军”。美驻阿部队指挥官奥斯汀·米勒10月中旬表示，“过去一年中，已有2000名美军从阿回国”。[②] 目前，美在阿驻军仅剩约1.2万人。此外，美多名国防部官员表示，国防部正制定“突然”从阿撤军的计划，以防特朗普效仿从叙撤军的决定，猝不及防宣布从阿撤军。

（二）强化军情结合的特种反恐行动

美反恐坚持“美国优先”原则，强调打击对美构成直接威胁的恐怖组织和提升本土防范打击能力，对其他恐怖组织的打击力度明显下降。美着力通过军情结合的手段对威胁美的暴恐头目实施猎杀。在击毙巴格达迪的行动中，美中情局通过与伊拉克及库尔德情报人员合作，锁定巴格达迪藏身窝点。10月26日下午，美“三角洲特种部队”突击队约70名特战人员乘坐八架直升机，从伊拉克一军事基地低空迅速飞至叙西北部，向巴格达迪藏身建筑发动突袭，行动持续约2小时。据美媒报道，巴格达迪在交火中携三子逃入地道，走投无路之际引爆炸弹自杀身亡，三子两妻皆毙命，巴格达迪虽被炸得面目全非，但经DNA验明

---

① “美国防部长访问阿富汗 称希望与塔利班重启和谈”，http://www.chinanews.com/gj/2019/10-21/8985073.shtml。（上网时间：2019年11月4日）

② “Trump's Syria and Afghanistan drawdowns are playing right into the Taliban's hands”，https://www.businessinsider.com/taliban-thinks-trumps-syria-drawdown-is-a-terrible-idea-2019-10.（上网时间：2019年11月4日）

身份。

除巴格达迪遭猎杀，特朗普9月14日宣布击毙了“基地”组织前头目本·拉登之子、接班人哈姆扎。系列斩首行动显示美军情结合的特种反恐手法日趋成熟。2019年6月、8月，美还连续空袭“基地”在叙分支机构“宗教捍卫者”在叙东北部的据点，击毙40多名恐怖分子，美中央司令部宣称“此次行动目标是威胁到美国公民和盟友安全的暴恐头目”。特朗普宣称，美无需继续大规模军事反恐，少量驻军加之与当地伙伴的合作就能有效铲除对美构成威胁的暴恐组织和个人。美“商业内幕”网站11月刊文称，美应趁巴格达迪之死顺势完全撤出叙反恐泥潭，把反恐负担还给叙利亚、俄罗斯等国。美可通过军情结合的特种反恐手段有效打击威胁美的恐怖威胁，而无需继续在叙驻军。①

（三）要求地区国家和盟友承担更多责任

美将国际反恐视为沉重负担，极力甩包袱，强压伙伴和盟友承担更大责任，以填补美反恐收缩留下的“真空”。根据美设想，暴恐活动所在国政府或反对派武装是其反恐重要“外国伙伴”，将在反恐行动中发挥越来越重要的作用，美则主要在“领导、咨询和能力建设”等方面贡献力量。为此，美国务院5月发布消息称，美正在全球建立新的“地区培训中心”，通过培训并提供军事装备，提高地区国家反恐能力。目前，美正在东南亚和非洲兴建培训中心，一个设在菲律宾，重点训练菲、马来、印尼等国反恐部队；另一个设在肯尼亚，主要协助打击索马里

① “How the US military can take on terrorism threats in Iraq and Syria without staying there forever”, https：//www. businessinsider. com/counter – terror – threats – with – targeted – raids – not – permanent – occupations – 2019 – 11.（上网时间：2019年11月4日）

"青年党"。[①] 从美国务院此次计划分析，美将继续加大对反恐重灾区国家的反恐力量培训，使之成为在反恐前线冲锋陷阵的马前卒，达到使美置身事外的目的。

美还要求盟友、企业承担更多反恐责任。美国防部、国务院不断向欧洲盟友施压，要求其增加反恐投入。美还计划在华盛顿召开约 30 个国家参加的打击"伊斯兰国"联盟大会，重点商讨下一步反恐计划，并要求反恐联盟成员国增加投入。美总统特朗普还多次公开呼吁欧洲遣返被库尔德武装关押的欧洲籍"伊斯兰国"分子。

在美施压下，美科技巨头不断加大反恐投入。美国会参议院 9 月 18 日召开名为"大规模暴力、极端主义与数字责任"听证会，要求谷歌等强化网络反恐责任。9 月 23 日，脸谱、微软、推特、优兔等美科技巨头宣布将 2017 年联合创建的"全球网络反恐论坛"改为独立机构，以更好地"防止恐怖分子和暴力极端分子利用数字平台"。此外，"全球网络反恐论坛"2 月宣布成立"恐怖主义与技术研究全球网络"，美国、英国、荷兰、以色列等国智库加入，希望加强对网络恐怖主义发展趋势及对策的研究。

（四）聚焦本土安全

特朗普 9 月 11 日发表演讲称，恐怖分子胆敢袭美本土，将用比核武器更厉害的武器进行回击。美境外反恐的"唯一目的"也是确保美本土安全。2019 年以来，美本土仅发生一起涉及伊斯兰恐怖主义的案件，而本土滋生的极右翼恐怖主义则不断发酵。8 月 3 日，得克萨斯州一购物中心发生枪击事件，造成 22 人死亡、27 人受伤，凶手是一位 21 岁的白人，其枪击前在极右网络

---

① "US plans new anti – terrorism training centers for Southeast Asia, East Africa", https: //www. stripes. com/news/pacific/us – plans – new – anti – terrorism – training – centers – for – southeast – asia – east – africa – 1. 581953.（上网时间：2019 年 11 月 4 日）

论坛上发了种族主义“自白”，宣称得州正经历“拉美裔的入侵”。8 月 4 日，俄亥俄州代顿市一家酒吧发生枪击，造成 9 人死亡，凶手是一名 24 岁的白人男子。美国家反恐中心 10 月称，美极右翼恐怖主义活动造成的死亡人数创下 1995 年以来的新高。

为配合美境外反恐战略调整以及因应本土恐怖威胁的变化，美加快重塑本土反恐措施。2019 年，美反恐资源开始向应对极右翼恐怖主义威胁倾斜。美国土安全部 9 月发布《反击恐怖主义和针对性暴力战略框架》，重点聚焦防范极右翼恐怖主义威胁。4 月，美国土安全部还成立“针对性暴力和恐怖主义防范”办公室，协调国土安全部各部门联手应对极右翼恐怖威胁。

二、中东非洲地区乱源暴恐共振

“伊斯兰国”虽遭重创，但仍保有上万名有生力量，并调整暴恐策略，伺机重组复兴。同时，中东非洲等地多国持续动乱，为暴恐势力滋生蔓延提供机会。

（一）叙伊暴恐形势依然严峻

2019 年，国际社会取得打击“伊斯兰国”重大胜利，先是 3 月完全清除“伊斯兰国”在叙境内据点，后于 10 月猎杀该组织头目巴格达迪。但该组织在叙伊境内树大根深，仍在负隅顽抗，溃散迁移至幼发拉底河中游河谷，企图重建指挥和作战体系，通过不对称的局部袭击扰乱地区安全，对国际社会的威胁并未实质减少。一是在伊拉克北部培植有生力量。“伊斯兰国”残余集中于伊西部和北部，谋求重建扎巴三角区、迪亚拉河谷和尼尼微省的控制区。伊政府军 6 月清剿北部“伊斯兰国”，未能彻底切断其逃匿通道，伊北部城市和首都巴格达时常遭袭。二是趁叙乱局扩张外溢。2019 年 3 月，“伊斯兰国”失去叙最后据点，

残存兵力主要集中于叙伊德利卜等省，以游击战对抗叙政府军和库尔德武装，在北部多地发动汽车炸弹袭击。10月，土耳其清剿叙北部库尔德武装，反"伊斯兰国"联盟无形解散。陷于战事，库尔德武装对在押约1.1万名"伊斯兰国"分子[①]放松监管，导致部分极端分子趁乱越狱，或渗透别国，或在叙积蓄力量策动新叛乱。三是实力犹存，伺机报复。据《纽约时报》披露，"伊斯兰国"仍有约1.8万名战斗人员和万余名在押罪犯，[②]并在全球招募"圣战"分子。同时，"伊斯兰国"叙伊核心与域外分支的关系并未切断，分支能够对"伊斯兰国"核心提供回哺和支撑。"伊斯兰国"在尼日利亚、利比亚、埃及、也门和高加索地区等地建有多个"行省"，2019年5月又分别在巴基斯坦和印度建立新"行省"。2019年以来，各分支已多次表态支持叙伊核心，部分分支也具备较强实力，为"伊斯兰国"叙伊核心提供转圜空间。"伊斯兰国"瓦解后，先后指挥在利比亚、埃及、尼日尔和索马里等国分支发动袭击。巴格达迪死后，"伊斯兰国"新发言人库莱希发誓将"报复美国"。可以预料，未来一段时间，叙伊核心与分支之间的勾连互动将更密切，且该组织复仇心切，新头目上台后可能在全球各地策动报复行动。

（二）也门乱局催生复杂恐情

2019年，也门内乱加剧。国内，南部分离武装逼退哈迪政府，与北部胡塞武装僵持；国外，胡塞武装加大反击沙特，向

① "Trump, Pentagon Have No Contingency Plan for ISIS Jailbreakers as Turkey Attacks U. S. Allies in Syria", https://time.com/5696294/trump-pentagon-have-no-contingency-plan-for-isis-jailbreakers-as-turkey-attacks-u-s-allies-in-syria/.（上网时间：2019年11月4日）

② "Leader's Death Will Damage ISIS, but Not Destroy It", https://www.nytimes.com/2019/10/27/world/middleeast/isis-leader-dead-impact.html.（上网时间：2019年11月4日）

其境内发动无人机及导弹攻击，令海湾安全局势更加错综复杂。不断扩大的混乱局面，为极端组织发展壮大提供沃土。“基地”阿拉伯半岛分支和“伊斯兰国”也门分支等在南部地区开辟新据点，[①]不断扩张和加大恐袭力度。据也门官方统计，8—10月，“伊斯兰国”在南部亚丁市发动5起自杀式爆炸袭击，致多人身亡，而该市此前15个月内无恐怖肇事记录。此外，国内武装割据催生新一股极端势力，支持胡塞武装的什叶派恐怖团伙多次参与策划袭击政府军。联合国8月警告称，也门乱局可能导致暴恐活动恶化，未来可能危及红海、亚丁湾等重要航道安全。

（三）萨赫勒地区恐情升温

随着“伊斯兰国”中东败退，恐怖分子大量向萨赫勒地区转移，且该地暴恐土壤深厚，民族宗教矛盾突出，武器和毒品走私、人口贩运以及非法武装活动活跃。该地遭外溢暴恐流毒和本土恐患双重冲击，安全形势恶化。一是马里和布基纳法索成区域暴恐中心。不仅“伊斯兰国”和“基地”对该地加强渗透，本土暴恐势力也兴风作浪，导致该地区恐袭频发。马里北部多年形势不稳，有沦为“非洲阿富汗”之虞。2019年，布基纳法索学校、边境哨所和安全部队等目标多次遭袭，多个地区进入紧急状态。二是威胁由内陆向沿海地区扩散。马里和布基纳法索的恐怖分子大肆向贝宁、多哥和科特迪瓦等国渗透。布基纳法索情报机构多次发出警告，称恐怖分子试图在上述国家搞袭击。联合国秘书长古特雷斯表示，西非和国际社会未能解决萨赫勒不断升级的伊斯兰武装分子的威胁，这种威胁正向几内亚湾蔓延。5月，两

① “ISIS revival in Aden further complicates war in Yemen's south”, https://thedefensepost.com/2019/09/03/yemen-islamic-state-aden/.（上网时间：2019年11月4日）

名法国人在贝宁遭恐怖分子绑架。6月，科特迪瓦多次挫败恐怖分子在阿比让发动袭击的图谋。三是地区联盟难以有效应对恐怖主义。在法国支持下，布基纳法索、尼日尔、乍得、马里和毛里塔尼亚五国2017年成立萨赫勒特遣部队。但因资金和能力不足，各国反恐协调不力，打恐效果不佳。2019年，布基纳法索和尼日尔多次呼吁组建打击该地恐怖分子的国际联盟，加强对萨赫勒地区的关注，但国际社会和相关国家应者寥寥。

三、周边恐情日趋严峻

国际暴恐活动重心正在由中东向南亚转移，冲击波向中亚和东南亚扩散，中国周边地区面临的暴恐威胁呈上升趋势。

（一）阿富汗暴恐活动更趋恶化

随美从阿撤军和推动与塔利班和谈，阿富汗再次来到重要历史转折关口，政治和安全前景的不确定性增大，国际暴恐势力进一步向阿积聚和扩张，2019年以来阿暴恐活动明显上升。美官员甚至认为，国际暴恐势力可能以阿为基地酝酿第二次“9·11”事件。一是塔利班控制面积和人员继续增加，影响增大。塔利班通过在农村地区扩张、攻击城市中心以及在大选期间不断搞恐袭等方式向阿政府施加压力，目前已在阿68个地区取得控制权（占阿全境17.1%），在196个地区有影响力（占阿全境49.2%）。[①] 塔利班还擅长利用网络和新媒体加强宣传和招募，还通过增加援助项目，建立施政机构，促进治理以赢得当地居民支持。塔利班在控制区为政一方，有效管理学校、医院和法院，

① “Mapping Taliban Control in Afghanistan”, https://www.longwarjournal.org/mapping-taliban-control-in-afghanistan.（上网时间：2019年11月4日）

并收取税款和水电费。二是“基地”卷土重来。依靠多年在阿打下的根基以及塔利班的庇护，“基地”在阿潜滋暗长，多次协同塔利班搞恐袭，势力遍布多个地区。“基地”与塔利班渊源深厚，并与“虔诚军”“穆罕默德军”“乌伊运”及“东伊运”等恐怖组织勾连密切，构筑暴恐联盟，恢复和扩大在阿发展空间，跨境恐袭明显增多。三是“伊斯兰国”威胁增大。“伊斯兰国”在中东失利后，阿成为其转移和蛰伏的重要避风港。目前，阿境内外籍“圣战”分子共有8000—10000人，其中2500—4000人效忠“伊斯兰国”。[①]“伊斯兰国”呼罗珊分支在阿愈发活跃，不仅在东部楠格哈尔、库纳尔和帕克蒂亚等省占山为王，还向法拉、朱兹詹和法利亚布等西部、北部省份扩张，并延伸到南部赫尔曼德省，甚至多次在首都喀布尔发动重大恐袭，造成严重伤亡。

（二）巴基斯坦恐情变异发展

巴近年加大打恐力度，整体恐情有所好转。但2019年巴恐情出现复杂变化，开始与俾路支民族分裂等问题结合，未来威胁不容低估。一是新“巴塔”卷土重来。瓦利·马哈苏德2018年6月接替法兹卢拉成“巴塔”新头目，上台后促进“巴塔”内部统一，大搞防御性“圣战”，搭建地区暴恐联盟。“巴塔”在部落区频繁袭击军警机构。“巴塔”活动复苏恐袭增多，美9月将瓦利列入“特别指定的全球恐怖分子”名单。二是俾路支暴恐势力联合趋势增强。美智库詹姆斯敦基金会9月披露，“俾路支共和军”“俾路支解放军”和“俾路支解放阵线”已组建

① “ISIS in Afghanistan is still able to field thousands of fighters despite hellacious fight to destroy it”, https://www.militarytimes.com/flashpoints/2019/10/04/isis-in-afghanistan-is-still-able-to-field-thousands-of-fighters-despite-hellacious-fight-to-destroy-it/.（上网时间：2019年11月4日）

"俾路支国家自由阵线"，成员逾千，在俾路支省活动频繁，暴恐能力大幅提升。[1] 同时，该阵线还与"伊斯兰国""简戈维军"等势力加强勾连，实施多起暴恐大案，造成数十人死亡。三是"基地"等国际恐怖势力从阿返流冲击加大。巴反恐机构认为，"基地"和"伊斯兰国"加大对巴渗透力度，巴面临恐袭风险增加。巴媒 10 月 15 日称，"基地"印度次大陆分支多名成员从阿抵达卡拉奇，试图激活当地"潜伏组织"搞恐袭。[2]"伊斯兰国"则在 5 月宣称在巴成立分支，从阿向巴派遣"人弹"，在俾路支省和信德省发动多起自杀式恐袭。

5 月 11 日，巴暴恐组织"俾路支解放军"阿斯拉姆分支袭击瓜达尔明珠大陆酒店，目标直指中国公民，中国在巴利益面临的安全风险走高。恐袭期间，该组织向半岛电视台等国际媒体发送"声明"，称袭击是为践行该组织前头目阿斯拉姆"理念"。事后，该组织扬言将持续对中国发动袭击。俾路支分离势力出现模仿国际暴恐作案模式和勾连外部势力的危险动向。俾路支分离势力以前常使用遥控炸弹、伏击等手法，阿斯拉姆分支则倾向武装劫持及自杀式炸弹，对平民袭击增多，并试图延长袭击时间，同期多渠道对外发声，追求影响效应最大化。俾路支分离势力海外背景复杂，"俾路支学生组织""俾路支解阵阵线"、阿斯拉姆分支更倾向外部扶持。媒体报道，该股势力已在伊朗、阿富汗建立活动基地，并获印度暗中支持。阿斯拉姆生前正是在访印后与"俾路支解放阵线"分裂，而被后者批为外国代理人。

---

① "Baluch Raji Ajohi Sangar: Emergence of a New Baluch Separatist Alliance", https: //jamestown. org/program/bras – emergence – of – a – new – baluch – separatist – alliance/. (上网时间：2019 年 11 月 1 日)

② "AQIS in karachi", http: //www. dawa. com/news/1511078/aqis – in – karachi. (上网时间：2019 年 11 月 1 日)

（三）斯里兰卡突发大规模恐袭

4月21日，科伦坡、拜蒂克洛等地发生8起连环恐袭，造成200多人死亡（含35名外国公民）、400余人受伤。此次袭击为自杀式袭击，主要针对西方目标。恐袭正值基督教重要节日复活节，大量信众正进行祈祷和弥撒；受袭场所包括科伦坡市内圣安东尼教堂、市郊圣塞巴斯蒂安教堂和拜蒂克洛的一座基督教堂，以及三个西方游客较多的高档酒店。惨案表明，外国游客特别是西方目标较多的旅游胜地被跨国“圣战”分子锁定，美反恐专家认定马尔代夫、泰国、缅甸、菲律宾和尼泊尔等国危险较大。反恐联军3月在叙“伊斯兰国”据点起获的秘密文件显示，该组织已唤醒多国潜伏小组，通过网络策划恐袭。“圣战”分子或回流发展下线，或网上煽动极端，或跨国资助暴恐。2019年1月斯曾捣毁一个“伊斯兰国”训练营，收缴大量自制爆炸物，恐怖分子供认其试图袭击斯国内佛教古迹。斯安全部门4月上旬曾获悉伊斯兰极端组织“全国认主独一团”策划自杀式袭击，并预警相关部门防范，但仍未能阻止惨案发生。

（四）缅甸罗兴亚危机刺激区域暴恐势力发展

缅甸国内外暴恐势力加速染指缅乱局，地区安全风险增大。一是“若开罗兴亚救世军”向域外发展，威胁扩散。该组织在缅境内保持小范围活动态势，惯用“打完就跑”战术，2019年两次袭击缅安全部队。同时，该组织重心逐步转向孟加拉国等地。孟现有110万罗兴亚难民，“若开罗兴亚救世军”从中招兵买马，组建帮派，从事谋杀、抢劫和贩卖武器等有组织犯罪活动。该组织还获得马来等地罗兴亚侨民资助。二是“基地”和“伊斯兰国”加大介入罗兴亚问题。“基地”和“伊斯兰国”在罗兴亚危机爆发后多次发声，煽动全球穆斯林赴缅搞“圣战”。2019年，两组织活动力度有所加强。4月13日，“基地”发布

视频，宣称罗兴亚人的遭遇是当今“穆斯林危机”的组成部分，需携手抵抗“异教徒”的暴政。“基地”还勾结“孟加拉国圣战者大会党”，在罗兴亚人难民营中开办讲经点和招募新人。孟媒体称，已有40名罗兴亚人加入“孟加拉国圣战者大会党”。“伊斯兰国”则号召罗兴亚人发动“独狼式”袭击。印尼国防部长里亚米扎尔德2019年6月在香格里拉对话会上透露，已有情报显示“伊斯兰国”开始招募罗兴亚人参战。[①] 马来警方5月挫败两起罗兴亚人恐袭，均与“伊斯兰国”有关。“伊斯兰国”在印度和巴基斯坦建立“行省”后，下一步可能在孟建立包括缅若开邦在内的新“行省”，并加大向缅境内渗透。

（五）东南亚大洋洲地区暴恐危机潜伏

一是国际暴恐势力加大渗透。2018年11月22日，一份亲“伊斯兰国”的印尼语电子月刊开始发行，其以歪曲历史和教义的方式大肆鼓吹“伊斯兰国”事业的“正义性”，鼓动地区穆斯林群体反抗世俗政权。[②] 新加坡南洋理工大学学者胡达·伊斯梅尔指出，“伊斯兰国”目的是要通过散布假新闻摧毁东南亚的世俗体系，[③] 为其下一步在东南亚地区整合力量建立“哈里发国”创造条件。同时，大量外籍“圣战”分子不断涌入东南亚尤其是菲律宾南部。值得注意的是，除“伊斯兰国”追随者之外，还有其他外国“圣战”分子渗透。如，2019年2月马来警方逮

---

① “印尼防长吁亚细安各国共同对抗第三代恐怖分子”，http://www.zaobao.com/special/report/politic/attack/story20190603－961549。（上网时间：2019年11月4日）

② Syed Huzaifah Bin Othman Alkaff，Jasminder Singh，New Pro－Islamic State Magazine：A Persistent Ideological Threat，RSIS Commentary，No. 40，March 7，2019.

③ “Southeast Asia on alert for Isis ‘grand agenda’ as escaped Indonesian jihadists in Syria eye the region”，https：//www.scmp.com/week－asia/politics/article/3033658/southeast－asia－alert－isis－grand－agenda－escaped－indonesian.（上网时间：2019年11月4日）

捕9名恐怖分子，其中2人为“基地”成员，5人为中东极端组织成员。[①] 10月土耳其攻打叙北部库尔德人后，部分关押在此的东南亚裔“伊斯兰国”恐怖分子越狱外逃，进一步加剧地区各国对暴恐分子回流和发动恐袭的担忧。[②] 据菲“和平暴力与恐怖主义研究所”所长班劳伊估计，菲南部棉兰老岛已聚集约100名外籍恐怖分子，包括阿拉伯人、土耳其人、孟加拉国人和巴基斯坦人等。[③]

二是地区暴恐势力加快重组。近两年来，东南亚主要国家加大反恐力度，一些地方暴恐势力受到削弱。但2019年新暴恐团伙开始“崭露头角”。如，菲律宾的“阿江－阿江”（Ajang Ajang）为“阿布沙耶夫”分支，过去主要从事绑架勒索等非法活动，但菲警方认定其为2019年初菲和乐岛教堂恐袭案幕后黑手。班劳伊认为，“阿江－阿江”明显已从开展敲诈和绑架等刑事犯罪活动发展到搞极端意识形态渗透和煽动仇杀。[④] 据报道，该组织头目萨瓦查安也已成“伊斯兰国”在东南亚的新头目，[⑤]

---

① “马警方在雪砂逮捕九恐嫌”，新加坡《联合早报》，http：//www. zaobao. com/special/report/politic/attack/story20190311－938820。（上网时间：2019年11月4日）

② “Asia faces a rise in terrorism recruits”，https：//www. theaustralian. com. au/nation/world/asia－faces－a－rise－in－terrorism－recruits/news－story/8d37f15c6a511e43a0d43214446eb645.（上网时间：2019年11月4日）

③ “Southeast Asia on alert for Isis ‘grand agenda’ as escaped Indonesian jihadists in Syria eye the region”，https：//www. scmp. com/week－asia/politics/article/3033658/southeast－asia－alert－isis－grand－agenda－escaped－indonesian.（上网时间：2019年11月4日）

④ “ISIS claims responsibility for deadly Philippine church bombing”，https：//www. straitstimes. com/asia/se－asia/isis－claims－responsibility－for－philippines－church－bombing.（上网时间：2019年11月4日）。

⑤ “Southeast Asia on alert for Isis ‘grand agenda’ as escaped Indonesian jihadists in Syria eye the region”，https：//www. scmp. com/week－asia/politics/article/3033658/southeast－asia－alert－isis－grand－agenda－escaped－indonesian.（上网时间：2019年11月4日）

有意整合该地区各股暴恐势力。此外，“若开罗兴亚救世军”成员多次在马来、新加坡等国反恐行动中被捕，反映其与地区暴恐势力之间的联系日益密切。

三是以宗教报复为特点的暴恐威胁趋升。2018 年以来，东南亚爆发多起袭击天主或基督教堂的大规模暴恐事件，致使宗教矛盾急剧上升。2019 年 1 月，菲和乐岛发生天主教堂连环爆炸袭击事件，导致 20 多人死亡、100 多人受伤。随后几天，菲律宾三宝颜市一座清真寺遭人投掷手榴弹，导致 2 死 4 伤，引发宗教报复猜想。更严重的是，新西兰克赖斯特彻奇市 3 月 15 日发生白人枪手血洗清真寺的恐怖袭击，不仅导致 51 人死亡，而且将血腥场面进行网络直播，暴恐惨案震惊世界，更引发民众对社交媒体应实施依法管控的呼声。

四、国际反恐亟需合力

美继续推动国际反恐的动力下降，罔顾国际恐怖威胁现实收缩调整反恐战略，可能由主导者变为国际反恐的阻力和消极力量，国际反恐斗争面临严峻挑战。国际社会迫切需要根据国际恐怖主义新变化合力应对，确保世界安全。

（一）美国推卸反恐责任担当

一是以一己之私不顾国际安全大局。“9·11”事件后，美高举反恐大旗，协调各方联手发动反恐战争，既打击国际恐怖主义公害，也借反恐扩张和巩固美霸权。但美反恐战争过度倚重军事手段，措施不当，耗资巨大却效果不彰，甚至陷入越反越恐的泥淖。综观近 20 年反恐，虽然取得一定成效，但国际恐怖活动依然猖獗，国际恐怖组织数量及年度恐袭次数均数倍于 2001 年。美特朗普政府执意要尽快结束这场看不到尽头的“最长战争”，

加速反恐收缩以应对所谓大国竞争，放弃作为世界头号大国理应肩负的国际反恐责任和担当。美代理国家情报总监马奎尔称，“反恐已非首要任务，正调整具体措施，适应优先应对大国竞争的新格局”。美国布鲁金斯学会反恐专家丹尼尔·拜曼9月在西点军校反恐杂志撰文称，美在制定反恐战略时应审视自身利益，也门、西非等地乱局继续恶化或斯里兰卡等“边缘地带”国家发生恐袭对美安全利益的影响值得商榷，美无需在上述国家投入太多反恐资源。

二是大搞双重标准。美长期以反恐谋私利，对其所谓的“敌人”“对手”搞反恐制裁。为遏制伊朗在中东影响力，美不择手段对恐怖和反恐两头利用，2019年4月8日美宣布把伊朗伊斯兰革命卫队列为“恐怖组织”并采取制裁措施，这是美首次将一国的国家武装力量列为“恐怖组织”。作为回应，伊朗随之把美军中央司令部列为“恐怖组织”。不仅如此，美还无端大肆抹黑、肆意歪曲和恶毒攻击中国反恐反极端政策。

三是以“冷战”思维看待中俄等国际反恐力量。作为负责任大国，中国近年来积极承担起更大的国际安全责任，但却遭美恶意揣度。美国家反恐中心代理主任拉塞尔·特拉弗斯2019年10月30日在国会听证会作证时宣称，“中俄不断上升的影响力和国际军事存在会限制美动员和指导地区反恐行动的能力”，妄称中俄通过反恐援助等“削弱并取代美在非洲、亚洲和中东部分地区的影响力”。[①] 美长期以矛盾扭曲心态看待他国尤其是中俄等国的国际反恐贡献。中国通过经济援助等为主要方式积极为国际反恐做出贡献时，美抱怨中国贡献不够；中国

① Russell Travers, Hearing before the House Committee on Homeland Security, “Global Terrorism: Threats to the Homeland”, October 30, 2019.

开始在国际反恐领域提供更多公共安全产品时，美又无端指责中国通过反恐扩张影响。可以预见，美这一心态将随着中俄的进一步发展壮大而更加扭曲，继而影响和冲击国际反恐协调行动。

（二）中东地缘博弈阻碍地区反恐靖乱

随“伊斯兰国”暴政3月瓦解，打击“伊斯兰国”行动渐失动力，中东各方博弈迅速升温。2019年10月9日，土耳其发起代号为“和平之泉”的军事行动，入侵叙利亚北部打击被其视为恐怖组织的库尔德武装。库尔德武装是打击“伊斯兰国”的主要地面军事力量，在过去5年反恐战争中牺牲巨大、殒员过万，但也通过反恐迅速发展壮大。土长期视库尔德武装为恐怖势力，列为重大安全威胁。此次军事行动旨在彻底削弱库尔德武装，并在叙北部建立“安全区”。土军事入侵引发国际社会广泛指责，叙政府指责土是侵略者和窃贼，并与库尔德武装联手反击侵略。沙特、埃及、欧洲等国纷纷要求土停止军事行动。10月17日，美、土就土军队在叙北部暂时停火达成协议。10月22日，俄、土就叙达成谅解备忘录，同意库尔德武装撤离叙东北部边境地带后由俄土军队在“安全区”联合巡逻。尽管叙北部局势实现暂时稳定，但脆弱局面随时可能被打断。10月底以来，土、叙政府军已多次爆发军事冲突。土侵占叙北部地区，对打击“伊斯兰国”行动造成重大冲击，可能摧毁过去几年的反恐成果，使极端暴恐势力再度集结壮大。

面对中东暴恐新威胁和新变化，地区反恐合作呈现群龙无首、多头并举的态势，美国、俄罗斯、土耳其、沙特和伊朗等国各有算计，缺乏诛暴、救乱和治乱的连贯思路，打击“伊斯兰国”所取得的阶段性成果可能因各国相互攻讦而前功尽弃。总体看，各方地缘政治考虑大于反恐实际需求，难在打击后“伊

斯兰国”恐怖主义问题上找到最大公约数。

（三）国际社会亟需合力应对暴恐新变局

对于国际暴恐活动出现的新态势和新威胁，国际社会更需要协调一致形成合力，继续推动从全球层面加强国际反恐重大和紧迫议题治理。

一是处置被关押的外籍“圣战”分子。叙监狱关押着1.1万名“伊斯兰国”成员，其中包含来自约50个国家的2000名外籍“圣战”分子。同时，叙难民营中还有1万名“伊斯兰国”家属，主要是妇女、儿童。欧洲多数国家拒绝本国“圣战”分子被遣返回国，甚至取缔其公民身份，期望御恐于国门之外。比利时、法国、德国、英国、美国、澳大利亚、瑞典、挪威等国只接回了少量儿童。土内政部长苏伊鲁11月2日指责“欧洲国家不负责任，将考虑强迫把‘伊斯兰国’囚犯送回他们原来的国家”。遣返并处置本国“圣战”分子是相关国家应尽的责任。鉴于关押“圣战”分子的监狱大多安全措施薄弱，相关国家放任不管可能导致越狱等现实问题，甚至造成更大威胁。各国应通力协作，尽早化解这一难题。

二是应对暴恐分子跨境流窜威胁。据英国著名智库国际激进化研究中心2019年7月发布的研究报告统计，过去几年共有约8200名与“伊斯兰国”有关联的人员（包括妇女、儿童、作战人员）从中东回流至80多国。“伊斯兰国”瓦解后，麾下残余势力加速向域外流窜。美情报机构评估认为，外溢的“圣战”分子可能将塑造“未来几年国际‘圣战’运动的发展图景”。各国需要加强情报信息共享，共同阻截“圣战”分子流窜。

三是打击网络恐怖主义。网络恐怖活动日益猖獗，目前几乎所有的恐怖袭击都与网络有关联，网络空间的匿名性、即时性、

跨国性等特征，使各国反恐行动面临突出挑战。同时，各国对网络恐怖主义定义的不同也成为国际社会网络反恐合作重大阻碍。此外，无人机恐怖主义、核生化恐怖主义也是今后国际社会需要共同应对的突出威胁。

（审定：张力）

第十九章 全球经济治理重构进入拉锯期*

2019 年，美国单边主义和保护主义不断升级和扩散，负面效应持续积累和外溢，经济“冷战”威胁有卷土重来之势，冲击世界经济发展和国际经济格局，国际贸易、金融、能源等领域的治理和改革都受到不同程度的影响，凸显全球经济治理体系的结构性缺陷。中国等新兴市场和发展中国家的崛起势头不可逆转，将继续为全球经济治理体系变革注入强劲动力。

一、经济“冷战”威胁加深治理赤字

当前，世界政治经济发展正在经历 21 世纪以来最不稳定和不确定的一段时期。美国已经开始推行升级版的保护主义和单边主义，将正常的商业和技术合作都政治化并泛化为国家安全问题，打造意识形态“新冷战幕墙”，已经严重恶化世界政治经济生态。

（一）新一轮经济“冷战”威胁明显上升

2019 年以来，中美两国政经关系的演变，其速度和范围已经超出许多人的预期。有专家指出，虽然对中美关系感到悲观，但是形势下滑之快也超出预料。

美国在经贸领域继续推进一场 20 世纪 30 年代式的关税战

---

* 本章撰稿人：倪建军 苑春强 徐飞彪 张茂荣 赵宏图 郑仪

争，摆出一副不惜要与中国彻底“脱钩”的姿态。2019 年以来，美国不断增加或威胁增加对中国的关税，还在科技合作、市场融资、人员交流等领域设限，同时在香港、台海、南海等问题上不断挑战中国的红线，做出危险的挑衅举动。世界银行前行长佐利克因此批评美国总统特朗普的“冲动行为和业余交易”缺乏计划、程序和历史知识。而桥水基金创始人达里奥认为，全球经济正受到政治极端的威胁，面临衰退风险，让人联想起 20 世纪 30 年代。对于 20 世纪 30 年代的国际形势，英国时任外交大臣张伯伦指出，世界近两年正在倒退，各国相互之间非但没有更加接近，非但没有增进友好的程度，非但没有在向稳定的和平迈进，反而采取了危及世界和平的猜疑、恐惧和威胁的态度。①

美国已经开始反思因“冷战”的胜利而产生的战略迷失，而这种反思体现的更多的是一种倒退。2019 年是柏林墙倒塌 30 周年，也是布雷顿森林体系建立 75 周年。冷战的结束使得东西方的对立和隔离得到形式上的消除，也为布雷顿森林体系确立的美国主导国际经济秩序的进一步拓展和延伸扫清了障碍。2019 年 11 月，美国国务卿蓬佩奥在德国柏林发表纪念柏林墙倒塌 30 周年讲话时称，“西方，包括我们所有人，都为这个时刻感到骄傲，却在它的余晖中迷失了方向。”美国正通过夸大中国、俄罗斯等国的治理模式、经济发展路径差异，人为制造东西方之间新的裂痕。蓬佩奥宣称美国等西方国家正在与中国和俄罗斯等国进行“价值观的竞争”，并警告德国应该禁止中国华为公司参与其 5G 建设。国际媒体评论，为了纪念第一次“冷战”的结束，美国在柏林似乎要宣布第二次“冷战”的爆发。

---

① ［美］斯塔夫里阿诺斯著，吴象婴等译：《全球通史：从史前史到 21 世纪》（下册），北京大学出版社，2013 年版，第 700 页。

美国全力动用国家机器干预正常的市场竞争是经济“冷战”临近的重要表现。美国国务院等政府官员直接劝说其他国家不要采用中国的5G技术，指出5G技术不仅事关通信网络发展，更事关国家安全和价值观；声称将华为等产品置入5G通信网络的任何位置都有风险。美国情报机构在扣留华为副董事长兼首席财务官孟晚舟的过程中发挥了关键作用。美国还威胁盟友如果采用华为公司的5G技术，将影响情报信息的共享等安全合作。美国为了弥补把华为列入“实体名单”的漏洞，还施压以色列等国的科技公司收紧对中国的技术出口，试图破坏中国产品的技术供应链。美国为了增加其非常规手段的合理性，展开舆论攻势，不断抹黑中国。白宫贸易顾问纳瓦罗更是以“七宗罪”[①]，“偷窃、操纵、要挟”等词语，在国际分工、货币政策、要素市场等层面，向中国发起全方位攻击，企图将中国“污名化”。美国希望把中国推到整个西方的对立面，它这种一厢情愿已经引起其他国家的不满。法国总统马克龙在参加中国举办的进口博览会时指出，各国都面临发展不平衡的问题，诉诸单边主义、保护主义，使用关税武器和丛林法则，解决不了当前世界面临的问题，这不是法国的选择，也不是欧洲的选择。

（二）全球治理赤字在经济“冷战”阴影中不断扩大

2019年11月，中国国家主席习近平在巴西举行的金砖国家领导人第11次会晤中指出，保护主义、单边主义愈演愈烈，治理赤字、发展赤字、信任赤字有增无减，世界经济中不稳定不确定因素明显上升。

中国已经成为全球经济治理的主要引领和创新力量，而美国

---

① Julia Limitone, “Varney, Navarro Spar over China’s ‘7 Deadly Sins’”, Fox Business, https://www.foxbusiness.com/politics/varney-navarro-spar-over-chinas-7-deadly-sins.（上网时间：2019年11月18日）

利用其实质性的主导地位，在破坏现有经济治理机制的同时，不断阻挠中国发挥建设性作用，成为全球经济治理改革的结构性瓶颈。2019 年 11 月，美国正式启动退出《巴黎气候协定》进程，成为至今唯一一个要退出该协议的国家。而 2019 年中国成功举办第二届"一带一路"国际合作高峰论坛和第二届进口博览会，以机制化的建设和实际举措支撑开放的多边经贸格局，表明中国将坚持扩大对外开放，增加商品和服务进口，扩大外资市场准入，加强知识产权保护，形成全方位、多层次、宽领域的全面开放新格局。中国第二届"一带一路"国际合作高峰论坛的规模和成效都得到明显提高，表明"一带一路"倡议作为全球经济治理的完善与发展，得到越来越多国家的支持和认可。"一带一路"建设在新阶段确定高质量发展方向，是中国因应国际环境变化、外界质疑，并及时解决建设进程中遇到的困难和问题的主动选择，将使"一带一路"建设更具可持续性。

面对中国"一带一路"建设的积极调整，美国不仅不支持，还想方设法设障。正如外交部副部长乐玉成在 2019 年度"现代院论坛"主旨演讲中指出，有些人对中国没有走他们的道路，未按照他们的设计去发展感到非常失望。美国人没有去努力"提升自己，把自己的能力发挥出来，使自己跑得比别人快"，而是"给别人挖坑、使绊子，阻挡别人跑到自己前面去"。尤其是在中国首个百年奋斗目标即将实现的关键节点上，美国更是全力搅局。美国前副财长、世行新任行长马尔帕斯针对中国的"一带一路"倡议宣称，中国需提高海外发展项目的标准和透明度。在东盟峰会期间，美国的海外私人投资公司宣布启动"蓝点网络"计划。这是由美国、日本、澳大利亚等国牵头，涉及政府、社会团体和企业等多部门的计划，将根据"普遍接受的原则和标准，对提名的基础设施项目进行评估和认证，以促进

“印太”地区和世界各地市场驱动的、透明的、财政可持续的基础设施发展”。美国旨在通过打造新的基础设施建设标准，对冲“一带一路”倡议，同时为“印太”战略增加经贸合作内涵。

在三大主要国际经济机构的改革中，国际货币基金组织（IMF）和世界银行（WB）改革获得积极进展，但美国借世贸组织（WTO）改革对中国等发展中国家发起攻击。在中国的积极推动下，IMF 中发展中国家在成员国份额和投票权的分配、特别提款权分配与货币篮子扩容、执行董事会构成等方面获得提升。尤其是人民币被纳入特别提款权货币篮子是发展中国家国际经济金融影响力提升的重要表现。IMF 总裁格奥尔基耶娃在参加 2019 年国际货币基金组织—世行年会时表示，IMF 国际货币与金融委员会批准了一揽子行动，并确保在第 16 次份额总检查下继续实施份额和治理改革。这表明中国主动融入并积极参与的国际经济治理改革仍在继续推进。但在世贸组织改革方面，针对中国等发展中国家要求的坚持世界贸易组织基本原则，包括发展中国家应享有的“特殊与差别待遇”等合理诉求，美国向世贸组织施压，要求其改变制定发展中国家地位的方式，解决中国等经济体可以自我定位为发展中国家，从而享受特殊待遇的问题。围绕世贸组织改革，美国与中国等发展中国家的较量才刚刚开始。

（三）中国有坚强支撑应对经济“冷战”威胁

一是产业链支撑。亚洲地区实际上已经形成以中国为中心的一体化供应链。虽然有部分中国企业转移到周边地区，但主要是低附加值产业。研究显示，亚洲其他国家从对美出口增长中所获得收益并不足以弥补对华出口下降造成的损失。随着外资增加对华高端制造业的投资，国内企业自主创新能力增强，中国在产业链中的重要地位在这一轮调整后将得到优化和巩固。二是区域合作支撑。近期，在中国的积极推动下，《区域全面经济伙伴关系

协定》（RCEP）谈判取得重要进展。中日韩自贸区、亚太自贸区都有积极进展。而中国推进的“一带一路”建设提速增效，网络化效应凸显。这些都给中国经济长期健康发展带来利好。三是创新链支撑。内外动力增强，中国加速提升自主创新能力，不断向创新链高端跃升。随着5G、人工智能时代的加速到来，中国在创新链中的优势将不断凸显。四是中国大市场聚合效应的支撑。中国推进供给侧结构性改革，建设现代化经济体系，经济内部再平衡取得进展，经济增长更多由消费而非投资和出口驱动，这令中国经济在应对外部冲击时的韧性进一步增强。目前，中国有全世界各国中人数最多的中等收入群体、增长最快最具潜力的消费市场，到2020年的消费规模将达到45万亿元至50万亿元，新增市场空间达10万亿元以上。随着新时代红利的不断释放，中国大市场的潜力不断呈现，中国经济发展的内生动力将更趋稳定。

二、贸易规则博弈趋于白热化

国际金融危机以来，全球性贸易体制与机制失效甚至失灵频现，发达与新兴经济体围绕现有及未来的经贸规则博弈激烈，或将导致世界发展“鸿沟”再度加深。

（一）WTO改革激烈博弈凸显历史性分歧

当前国际经贸格局发生深刻变革，国际社会已对WTO改革的必要性、迫切性形成广泛共识。围绕不同议题，各方立场分合不定，利益关系错综复杂，达成共识难度巨大，凸显了WTO改革的长期性和艰巨性。从当前各方关注重点来看，一是上诉机构法官遴选是首要任务。美国自2017年7月起阻挠上诉机构法官遴选，令WTO争端解决机制濒临瘫痪。上诉机构法官持续空缺

为 WTO 突出风险，各成员国纷纷主张在保留现有体系基本特征的前提下改革争端解决机制，但所有提案都受美质疑甚至拒绝讨论。二是“特殊和差别待遇”问题是发达、发展中两大阵营冲突焦点。改革发展中国家享有的“特殊和差别待遇”、对发展中国家进行分类已成发达国家“共识”，以中印为代表的发展中国家对此强烈反对。2019 年 5 月，在印度召开的 WTO 发展中与最不发达成员小型部长级会议上，多数与会国主张“特殊与差别待遇”条款必须在未来的 WTO 协定中予以保留，反对就发展中国家地位问题进行分类。不过，巴西、阿根廷、土耳其等五国未在上述成果文件上签字，巴西甚至同意放弃“特殊和差别待遇”，显示发展中国家内部分歧。三是透明度和通报制度改革渐成共识。美、欧、日等发达国家强烈要求加强 WTO 成员贸易政策透明度，不仅要求完善监督程序，更提出对违反通知义务的成员实施制裁，变相引入“开除”机制。对此，一些发展中国家主张以鼓励取代惩罚，并考虑在发展中成员能力有限的情况，以合作和渐进方式加强此方面努力。四是重新激发谈判机制活力。针对多边谈判受阻现状，多数成员已对诸边谈判方式表示认可。发达国家认为应把重心转移到电子商务等新兴议题。部分发展中国家虽适度参与新兴议题谈判，但仍认为农业补贴、技术援助等发展议题应成为 WTO 优先谈判事项，尤以印度最为强硬。

（二）美国将经贸摩擦“政治化”，加大单边行动力度

特朗普就任后即提出“经济安全就是国家安全”，将其国家利益泛化到政治和道义层面，借此将“美国优先”合理化。同时，美国单边行动力度也在加大。2019 年 1 月，美向 WTO 提交《无差别的 WTO》报告，提出按照其设定标准，取消一些发展中国家的“特殊和差别待遇”。7 月 26 日，美发布《关于改革 WTO 发展中国家地位的备忘录》，授权美贸易代表（USTR）以

单边手段解决 WTO 成员自主指定发展中国家地位问题。美矛头主要针对中国。美此举意图一方面是大幅压缩发展中国家在新一轮经贸规则博弈中的空间，削弱其谈判能力；另一方面，欲推动形成 WTO 改革的“志愿者联盟”。《华尔街日报》称，该备忘录的目的就在于震慑 WTO 进行中的关于渔业补贴和电子商务的谈判，避免发展中国家“滥用特权”。[①]

（三）数字贸易规则已成各方竞逐新焦点

当前，全球数字贸易发展迅速，但不均衡、不平等现象较为突出，各方立场反差明显。发达经济体谋求未来数据控制权和经贸发展权，跨境数据流动规则成为博弈焦点。在 2019 年 1 月 25 日举行的 WTO 电子商务非正式部长级会议上，包括美国、欧盟、日本及中国在内的 76 个 WTO 成员就启动与贸易相关的电子商务议题谈判达成意向。5 月 13—15 日，77 个 WTO 成员启动谈判并进行了第一轮实质性讨论。WTO 总干事阿泽维多称，各方讨论了促进电子交易、保护消费者、提高透明度等广泛议题，重点评估了暂停对电子传输征税的影响和范围。[②]

目前，美、欧、日等发达经济体数字贸易竞争优势明显，在议题设置和条款设定方面处于先行地位，并在多个领域达成初步共识，欲主导制定“高标准”的电子商务协议。其主要主张有：确保开放公平的贸易环境。包括对电子传输产品永久免关税；允许数据跨境自由流动；开放互联网接入；数字产品非歧视待遇；

---

① Jacob M. Schlesinger, Alex Leary, “Trump Denounces Both China and WTO”, The Wall Street Journal, https://www.wsj.com/articles/trump-presses-wto-to-change-china-s-developing-country-status-11564166423.（上网时间：2019 年 11 月 18 日）

② World Trade Organization, “Azevedo: E-commerce must be a Force for Inclusion”, https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra264_e.htm.（上网时间：2019 年 11 月 18 日）

改善电信等领域市场准入承诺等。强化知识产权和机密信息保护。包括禁止强制要求披露源代码、商业机密或算法；禁止强制要求企业转让技术等。协调电子商务监管框架。包括通过法律承认电子签名的有效性和合法性；保护消费者不受欺骗性商业行为的影响；在处理未经请求的商业电子信息（垃圾邮件和信息）方面出台更严格规定等。促进贸易便利化。包括提升法规政策透明度，推进政府信息数据公开等。

由于各方分歧巨大，协调难度较大。印度坚决不参加该谈判，认为“高标准”协议将使 WTO 现行关税规则失效，影响其国内产业发展和就业。俄罗斯、土耳其等国近年力推设施及数据本地化，要求限制公民数据或电子支付等敏感数据出境；巴西、阿根廷等国也提出，谈判应尊重发展程度的差异，给予发展中成员一定灵活性。对此，发达经济体不甘被动等待，美、欧、日已商定就跨境数据流动等议题进一步合作，欲抢先构建“数据流通朋友圈”。[①]

（四）发达国家新规则框架已基本成型

现阶段，发达国家关注重点已从单一路径的贸易自由化，发展到贸易、投资、科技产业新规则的系统集成。美国在多边平台并没有“缺位”“失声”。美国通过“正向一体化”主张、“长臂管辖”等手段不断发力，批判 WTO 争端解决机制存在“司法超越”、运行不透明等问题，要求严格限制他国“市场扭曲”等政策。此外，美将“美墨加新协定”作为美贸易政策的“范式转换模板”，谋求通过“双边替代多边”途径加速推广“美式标准”。日欧加紧扩大规则制定影响力。2018 年 12 月 30 日，以日

---

① Kenji Shimizu, Kenji Wada, “Japan, EU, US set to Hammer out Common Rules on Personal Info Flow”, The Mainichi, https://mainichi.jp/english/articles/20190411/p2a/00m/0in/013000c.（上网时间：2019 年 11 月 18 日）

本为首的11个国家加入的“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP）生效。2019年2月1日，日本—欧盟经济伙伴关系协定（EPA）正式生效，覆盖6亿多人口，贸易量占全球总量近4成。2月13日，欧盟—新加坡贸易与投资保护协定通过；6月30日，欧盟与越南签署自由贸易协定。欧盟、日本等发达经济体希望借此在国际规则的竞争中占据先机。以欧盟—越南自贸协定为例，欧盟认为这是与发展中国家达成的“最具雄心”的协定。越南作为发展中国家，几乎全盘接受了欧盟在环保、劳工权利、政府采购、医药卫生、知识产权等领域提出的标准，这对欧盟来说是一个“重要胜利”。欧委会主席容克称这一协定展现了双方“对开放、公平和基于规则的贸易的承诺”。美、欧、日或将打造“圈子经济”格局。2018年6月，特朗普首次提出G7内部“零关税、零补贴、零非关税壁垒”设想，美欧已同意就此展开谈判，欧新（加坡）自贸协定生效5年后也可实现“零关税”。目前，欧日加、美加墨贸易网络已经建成，照此趋势，发达经济体未来有望形成开放、统一的自贸区，发展中国家如不能提高开放程度，极有可能被排除在外，将面临空前严峻的外部发展环境。

三、国际金融政策协调凸显合作困境

2019年，大国博弈不断升级扩大，国际金融多边治理面临空前挑战，国际货币与金融体系改革动力减弱，困境加大。

（一）金融单边主义加剧

货币政策“协而无调”。世界经济不断下行，各国为确保自身经济增长，货币政策“各扫门前雪”，政策的国际协调名存实亡。在特朗普不断施压下，美联储独立性面临巨大威胁，在利率

维持一段时期不变之后，于2019年下半年开始政策转向“审慎宽松”。一方面，开启连续降息模式，分别于7月31日、9月18日以及10月30日进行了3次小幅降息，使美目标利率从2.25%—2.5%降至1.50%—1.75%区间；另一方面，美提前终止“缩表”进程，并调降银行的超级准备金率，加大银行间市场流动性供应。美重回货币宽松震动全球金融市场，推动各国央行跟随降息，加剧全球货币宽松潮。自2019年第二季度以来，在美联储连续降息政策推波助澜下，实施降息的央行猛增至近30个，包括欧洲央行，以及印度、俄罗斯等国央行。

国际汇率争端再起。单边主义与货币政策失调也“外溢”至全球汇率领域。2019年，全球汇率因中美贸易战、英国“脱欧”等“外源性冲击”而巨幅调整，美元指数尽管面临美联储连续降息，但保持坚挺，不断走高，从年初的96，向上波动冲高至9月底超过99；欧元、英镑、日元、澳元、加拿大元等发达经济体货币均震荡走低。其中，欧元一路震荡下行，兑美元从年初高点1.15左右，降至9月底1.09左右；英镑则大幅波动，首季保持升势至1.33的年内高点，之后连续两个季度大幅下行至近10年最低点1.20左右。[①] 新兴市场货币集体大幅贬值，且波动率明显较发达经济体货币高。其中，人民币兑美元汇率从2019年8月开始“破七”，创2008年6月以来新低。[②] 特朗普政府对汇市干预空前增多：对内，力促美联储降息，通过推特攻击美联储主席鲍威尔达数十次；对外，频频对欧、日等喊话，威胁将其列入“汇率操纵国”。

金融霸凌加剧。一是2019年8月5日，美国财政部认定中

---

① 参见Thomson Reuters EIKON数据库数据。

② BIS, BIS Quarterly Review, September 2019.

国为“汇率操纵国”,[①] 这是美国自1994年12月以来，再次将中国定为“汇率操纵国”。[②] 但美此次施压既不合法，也不合理。法理上，美所依据的是其国内法《1988年贸易和竞争力综合法案》。但美方发布公告前，并没有根据规定事先获得IMF的支持，也不符合有关“汇率操纵国”两大认定标准（即存在对美巨大贸易顺差和大规模经常账户盈余）。[③] 鉴于此，本次行为遭到包括美国专家在内的全球金融专业人士批评。IMF也于8月10日特别发布报告，认为2018年人民币汇率基本符合中国经济基本面，中国政府也没有干预外汇市场，否定中国为“汇率操纵国”的相关指控。二是借“长臂管辖”肆意实施对外金融制裁。2019年初以来，美加大对伊朗金融制裁，同时对俄罗斯、委内瑞拉、朝鲜等进行了多轮金融制裁。除打压华为等中国企业外，还酝酿限制中企在美融资，中美贸易摩擦不断向金融领域扩大。

（二）金融多边治理僵滞

金融监管协调迟缓推进。金融危机以来，全球各国历经十多年努力，已经在金融监管改革方面形成基本共识，主要监管框架也基本构建完成，取得一定成效。但在具体落实方面仍进展迟缓，“大而不能倒”、影子银行等老问题未能解决，互联网金融、数字货币等“新金融”监管暴露出的问题未及时应对。据金融稳定理事会（FSB）2019年最新报告披露，目前各成员国金融监管改革的推进不平衡：银行监管方面，风险资本偿付能力监管

---

① Treasury Designates China as a Currency Manipulator, August 5, 2019, https: //home. treasury. gov/news/press－releases/sm751 (accessed on 17, Nov. 2019).

② 1992年5月至1994年12月，美财政部以中国外汇市场存在高度管制和限制进口为由指控中国汇率操纵。

③ 2018年中国经常账户盈余与GDP比重为0.39%，远低于其2%的标准，而在2019年第一季度，也仅为1.55%。

体系、净稳定资金比率（Net Stable Funding Ratio）、大额风险暴露框架（LEF）等进展缓慢；处理“大而不能倒”金融机构方面，全球系统性重要性银行的处置机制、最低外部总损失吸收能力要求（Minimum TLAC）、系统性重要的保险机构及核心金融基础设施的综合处置机制建设等，进展有限；在非银行金融中介机构的监管方面，包括货币市场基金等的监管和规制建设，目前仍处于起步阶段。[①] 基于新技术的互联网金融、数字货币等迅速发展，风险持续积累，该领域已成为当前金融监管的最薄弱环节。自脸书的数字货币（Libra）发布白皮书以来，其作为新生事物引发了全球监管层的关注，也将“新金融”的全球监管推到风口浪尖。目前，美、法、德、英、日、韩、印度、泰国等国的相关立法机构和金融监管部门均已表态将谨慎看待 Libra，但对于如何监管，国际社会并无共识。

外围秩序变革放缓。面对美“长臂管辖”和金融单边主义制裁，英、法、德等欧洲国家早在 2018 年 9 月便宣布打造“特殊目的工具”（SPV），帮助本国企业绕过美国控制的美元国际清算与支付系统与伊朗开展业务；而伊朗也于 2019 年 3 月 20 日宣布在德黑兰成立“特别贸易和金融协会”（STFI），即伊朗版 INSTEX（贸易结算机制），与欧盟对接。但该机制至今进展迟缓，能否成气候尚待观察。美元“全球独大”地位未变，虽然欧洲、俄罗斯、伊朗及部分新兴经济体在推进本币结算和本币国际化，但并没有改变美元在全球结算、支付和储备的垄断地位，国际货币体系“再平衡”道阻且长。国际金融增量变革减速。中国等新兴经济体共同推动成立了新发展银行、亚投行、丝路基金等一系列新型国际金融机构和机制，成为现有国际金融体系的有益补

① FSB, Progress in implementation of G20 financial regulatory reforms, 25 June 2019.

充，增强了新兴与发展中国家的代表权和话语权。但近年来，新机制的产生、新倡议的提出明显放缓，已经成立的各种新金融机构也处在摸索期和“成长烦恼期”。

四、全球能源竞合暗流涌动

在西半球能源崛起和国际能源市场相对宽松的“新常态”下，全球能源博弈出现新的趋势性变化，进而引发全球能源治理格局出现新调整。

（一）主要各方能源博弈进入新阶段

一是美国与欧佩克能源利益冲突日显。随着近年来美国页岩油产量屡创新高，生产成本快速下降，其不但在美国内逐步对欧佩克石油产生强烈替代效应，还在国际市场蚕食欧佩克份额，并拉低国际油价，对冲欧佩克减产保价效果，使欧佩克国家石油出口收入大幅减少，危机感加深。在美国的能源攻势下，处于守势的欧佩克除了坚持减产保价策略外，开始加快实施经济多元化战略，推进制造业发展，更加重视开发太阳能等新能源。

美国与欧佩克成员国伊朗的博弈更是牵动全球神经。美国退出伊核协议以来，不断升级对伊朗的经济制裁。2019 年 4 月 22 日，美国宣布不再给予任何国家和地区进口伊朗石油的制裁豁免，力图彻底掐断伊朗的经济命脉，以此作为对伊“极限施压”的关键手段，同时不断加大经济金融制裁力度，甚至酝酿禁止伊朗所有对外贸易。美国制裁升级使伊朗原油产量和出口量大幅下滑，进一步冲击高度依赖石油出口的伊朗经济，并对其政权生存构成挑战。面对困境，伊朗采取了强硬反击，多次威胁关闭石油运输要道霍尔木兹海峡，造成国际市场动荡。对此，美国于 2019 年 7 月提出组建波斯湾护航联盟的倡议。8 月

28 日，由美、英、澳、巴林四国组成的波斯湾护航联盟正式展开联合护航行动。而欧盟、中国、日本、印度等国家和地区正面临维持与伊朗的经济往来和美国的制裁报复之间的两难困境，与美国关系出现不同程度的紧张，大国围绕伊核问题的博弈更趋复杂化。

二是美俄能源地缘博弈日趋复杂激烈。随着美国页岩气产量不断攀升和出口基础设施逐渐完善，液化天然气（LNG）出口持续增加，并将欧洲作为重要出口对象，与俄争夺欧洲市场进入白热化。为了遏制俄罗斯并促进本国天然气出口，特朗普政府大力阻止建设由俄罗斯经波罗的海直通德国的“北溪 -2”天然气管道项目，并将其与解决双边贸易摩擦挂钩。2019 年 7 月 31 日，美国会参议院国际事务委员会通过了关于制裁“北溪 -2”天然气管道项目的法律草案。面对美国的频繁打压和围堵，俄罗斯积极作为，继续推进“北溪 -2”“土耳其流”（将于 2019 年底前投入使用）等天然气管道项目。

三是俄罗斯、沙特进一步抱团取暖。美国上升为影响石油市场的重要主导力量，意味着油价走低的可能性增加，这显然不符合传统能源生产国利益，从而驱使欧佩克与非欧佩克生产国不断加强合作。目前欧佩克原油产量约占世界总产量的 1/3，俄罗斯约占 1/8，两者之和占世界总产量近半；尤其是沙特、俄罗斯产能约占全球总量的 1/4，两国在原油市场的影响力和话语权一直占主导地位。无论欧佩克还是俄罗斯，都存在加强合作的意愿。近年来，在俄罗斯和沙特的斡旋下，“欧佩克 +”减产协议持续推进。沙特、俄罗斯两国正在考虑签订一份长达 10—20 年的长期合作协议，“欧佩克 +”也正在致力于达成永久性石油联盟。2019 年 7 月 2 日，“欧佩克 +”部长级监督委员会一致同意批准

“欧佩克+”长期合作章程。[①] 2019年10月，俄总统普京对沙特进行正式访问，与萨勒曼国王就“欧佩克+”长期合作章程签署协议，以稳定油价并强化“欧佩克+”合作架构，此外双方还达成一份两国能源合作议定书。今后，“欧佩克+”的合作将不只是停留在产量协议上，还有可能在彼此石油公司的股权投资上迈出实质性步伐，“欧佩克+”有望从“临时组局”转向“长期团队”。[②]

（二）欧佩克、俄、美影响力此消彼长

欧佩克面临巨大挑战，其市场地位不断下滑，已无法凭一己之力平衡市场。尤其是在国际能源市场整体宽松的“新常态”下，欧佩克“低价扩额”伤人伤己、难以持久，“减产保价”可能不仅达不到支撑油价的目的，反而将市场份额拱手相让。同时，欧佩克还面临卡塔尔“退群”和成员国之间矛盾的挑战，市场一度存在对欧佩克能否存续下去的疑问和担忧。此外，美国国会仍在持续推动反欧佩克立法，试图以反垄断法将欧佩克及其成员国置于美司法部管控之下。这一在美国内也存在很大争议的法案成为法律的可能性并不大，但却不断挑拨欧佩克的敏感神经，起到很大施压效果。在内忧外患的冲击下，欧佩克在全球能源治理中的地位明显下降。在新的形势面前，欧佩克也在调整自身角色，更多作为市场参与者，把维护市场供求平衡和合理价格作为优先目标，并与国际能源署（IEA）展开对话。

美国在全球能源治理的地位和重要性进一步凸显。美国页岩油边际成本成为国际原油定价的重要指标，美国在国际原油市场

---

① Stanley Reed, “Russia and OPEC Draw Closer on Oil, Joining Other Producers to Manage Market”, *New York Times*, July 2, 2019.

② “俄沙联手做实‘欧佩克+’”, http://news.cnpc.com.cn/system/2019/10/24/001748967.shtml。（上网时间：2019年11月18日）

的话语权不断上升。高盛集团认为，随着美国页岩油产量大大超过欧佩克闲置产能，欧佩克已丧失定价权，国际原油市场定价机制将主要由页岩油边际成本决定。美国获得原油生产和出口主动权后，可以通过石油产量来影响国际油价，这不仅能有效降低干预油价的成本，丰富调节贸易平衡的工具，而且可以促成美元与石油真正意义上的“珠联璧合”，构建美国影响全球原油市场的“双足”模式。

俄罗斯“能源武器”风光不再，在国际能源治理中地位相对下滑。随着国际能源市场进入相对过剩的“新常态”，受到美国页岩油气和全球新能源两面夹击的俄罗斯，已经很难在国际政治博弈中高举“能源大棒”，反而面临“需求安全”的严峻考验。经济高度依赖能源出口的俄罗斯不得不寻求与欧佩克保持合作关系以“共度时艰”，其一度高调宣扬的“天然气欧佩克”更是几乎不再提及，反映了俄在全球能源治理中地位下滑的窘境。

（三）新兴能源消费大国话语权上升

以美国页岩油开发为代表的油气“供应革命”加速推进，买方市场态势凸显。美欧能源需求总体放缓，而亚太能源需求持续增加，世界能源消费和贸易重心加速东移，亚太成为油气出口国竞争焦点。俄罗斯与中东国家均在加强与中国、印度等进口大国的能源全产业链合作，加强利益捆绑，以强化“需求安全”。2019 年 2 月，沙特王储穆罕默德·本·萨勒曼接连访问印度和中国。萨勒曼王储承诺对印度进行大规模投资，沙特阿拉伯国家石油公司（沙特阿美）首席执行官阿明·纳赛尔表示，沙特阿美“视印度为投资首选”。在中国，中沙签署沙特阿美在中国建造炼油厂的协议，合同金额约 100 亿美元，炼油厂于 2024 年建成并运营，沙特阿美将提供 70% 的原油。这项投资将使沙特超过俄罗斯，重新成为中国最大的石油供应国。2019 年 9 月，俄

罗斯与印度签署一系列能源合作协议，除油气资源勘探开发项目外，还包括下游项目的相互投资。[①] 中俄能源合作也在加速推进，中俄东线天然气管道项目预计于2019年12月投产通气。

与此同时，出于降低进口成本、消除“亚洲溢价”目的，亚洲原油需求方的力量聚合也在进行。作为全球最大和第三大原油进口国，中、印已启动正式协商程序，积极谋求成立“石油买家俱乐部”，以增强谈判能力，未来还可能邀请日、韩等国加入。[②]

在多边国际组织层面，作为全球重要能源治理机构的IEA大力加强与中国、印度等新兴能源消费大国的合作，中、印分别于2015年和2017年成为IEA联盟国。包含中、印等主要新兴能源消费大国的“二十国集团”（G20）和“金砖国家”机制也将全球能源治理作为重要议题，持续深入参与能源治理，提升了新兴能源消费大国话语权。今后，在国际能源格局“新常态”下，新兴能源消费大国在全球能源治理中的地位将更加突出。

（审定：傅梦孜）

① “India and Russia tie up energy and defence deals”, https://www.ft.com/content/7475ab56-cef5-11e9-99a4-b5ded7a7fe3f.（上网时间：2019年11月18日）

② “A new mega cartel is emerging in oil markets”, https://www.rt.com/business/457931-new-mega-oil-cartel/.（上网时间：2019年11月18日）

第二十章 网络空间竞争与合作进入新阶段*

2019 年，网络空间竞争与合作进入新阶段。从竞争层面看，受美国网络政策调整影响，网络大国间竞争性对抗加剧，技术发展与地缘政治高度纠缠，现实空间与网络空间冲突进一步共振，各国乃至各方利益冲突集中显现；从合作层面看，虽面临现实困难，国际社会各方仍然努力推进相关领域合作进程，探索“创新性多利益相关方”模式，以期维护网络空间的稳定与发展。

一、大国网空竞争“高科技”色彩加重

新技术已成网络空间战略博弈新赛场，5G、人工智能（AI）、量子技术、区块链均不再是单纯的技术问题，而成为影响未来各国产业竞争与力量格局的关键要素。在此轮技术“赛道”中，发达国家力图保住领先优势，发展中国家则希望“弯道”甚至“换道”超越。

（一）主要大国竞相布局新一代网络技术

当前，以数字化、网络化、智能化为标志的新一代网络技术创新进入空前活跃期，并与生物技术、新材料技术等相互渗透、交叉融合，深刻改变人类生产和生活方式，重构全球创新发展与竞争格局。

* 本章撰稿人：李艳 魏亮 赵晨 谭笑间 周宁南 唐岚

联合国贸易发展会议发布《2018 年技术与创新报告》指出，未来发展最重要的前沿技术包括大数据、物联网、人工智能、3D 打印、人造卫星、区块链等。[①] 在此背景下，各国政府主动谋划，以便在未来产业竞争和实力较量中抢占先机，赢得主动。

AI 领域，2019 年 2 月 11 日，美政府发布《维护美国人工智能领导力》行政令，宣布启动“美国人工智能倡议”，提出将 AI 列为优先项目，促进更强大、更安全的 AI 系统开发。[②] 随后，俄罗斯、意大利、澳大利亚、瑞典、匈牙利、爱沙尼亚等 14 国将 AI 发展上升至国家战略层面，加大投入力度。除技术争先外，美、欧等还积极谋求 AI 规则主导权，如欧盟明确将建立与 AI 发展相适应的法律及伦理框架列为其 AI 发展战略的三大支柱之一。2019 年 4 月，欧盟先后推出《可信 AI 伦理指南》和《算法责任与透明治理框架》，成为国际社会探索 AI 治理规范的先行者。在量子技术领域，主要国家亦展开激烈竞争。中国将量子技术发展列入“十三五”规划，科研院所和阿里、腾讯等 IT 公司均加大技术研发。美国于 2018 年 9 月推出《量子信息科学国家战略概要》，将量子技术作为美国未来技术研发新支柱。2019 年 8 月，特朗普签署《国家量子倡议法》，批准未来 5 年投入 12 亿美元，成立“国家量子倡议咨询委员会”，并组建“美国量子联盟”。[③] 美媒称，“美国在量子技术领域正领先中国，但这场平行

---

① Technology and Innovation Report 2018: Harnessing Frontier Technologies for Sustainable Development, UN, 2018, https://unctad.org/en/pages/Publication Webflyer.aspx? publicationid = 2110.（上网时间：2019 年 5 月 6 日）

② “Accelerating America’s leadership in artificial intelligence”, the White House, Feb. 11th, 2019, https://www.whitehouse.gov/articles/accelerating – americas – leadership – in – artificial – intelligence/.（上网时间：2019 年 2 月 11 日）

③ National Quantum Initiative Signed into Law, Jan. 4, 2019, https://www.aip.org/fyi/2019/national – quantum – initiative – signed – law.（上网时间：2019 年 1 月 18 日）

的、幕后的‘量子技术竞赛’远未结束，并可能引发一场新的工业革命”。[①] 在区块链领域，作为一种新型技术应用模式，其应用场景已延伸到数字金融、物联网、智能制造、医疗健康、供应链管理等各领域，发展潜力引起各国重视。2019 年 9 月，德国审议通过《区块链战略》，将其视为未来互联网基石，启动基于区块链技术的数字身份认证、物联网数字识别等项目。[②] 美国多次召开“区块链新兴技术应用”听证会，多方面探讨其应用及监管模式。法国将其作为未来经济现代化的巨大支撑，大力推动区块链生态系统建设。在星链网领域，通过卫星网络从太空向地面提供高速互联网接入服务，被视为未来互联网接入的趋势。美、欧、俄、中等国均加快建设步伐，中国航天科技集团、俄罗斯宇航局分别于 2018 年末宣布名为“鸿雁”[③] 和“球体”[④] 的星链网计划。2019 年 2 月，英国“一网”公司与法国阿丽亚娜航天公司合作发射全球首批星链网卫星，计划包含逾 650 颗卫星，预计于 2022 年初始运营。[⑤] 美国太空探索公司（SpaceX）推出的星链网计划包含多达 1.2 万颗卫星，并于 2019 年 5 月和 11 月

---

① “The US just moved ahead of China in quantum computing. But the race isn't over yet”, CNN Business, Oct. 24, 2019, https://edition.cnn.com/2019/10/24/tech/china-quantum-computing-intl-hnk/index.html.（上网时间：2019 年 10 月 24 日）

② Germany on chain: National Blockchain Strategy Released, Philipp Sandner, Sep. 18, 2019, https://medium.com/@philippsandner/germany-national-blockchain-strategy-released-1420e9d066f7.（上网时间：2019 年 9 月 27 日）

③ “中国启动‘鸿雁’全球卫星通信星座系统建设，今年发射首星”，新华网，2018 年 7 月 12 日，http://www.xinhuanet.com//2018-07/12/c_129912522.htm 。（上网时间：2018 年 7 月 12 日）

④ “Roscosmos to enter internet of things with marathon satellite system”, Sputnik News, Nov. 25, 2018, https://sputniknews.com/russia/201811251070109253-roscosmos-satellite-system/.（上网时间：2018 年 11 月 25 日）

⑤ “OneWeb makes history as first launch mission is successful”, OneWeb, Feb. 28, 2019, https://www.oneweb.world/media-center/oneweb-makes-history-as-first-launch-mission-is-a-success.（上网时间：2019 年 2 月 28 日）

分两批成功发射 120 颗卫星。2019 年 10 月，SpaceX 总裁马斯克已用该网发出首条推特，预计所有卫星将于 2027 年部署完成。[①]

（二）技术竞争加剧网络空间战略博弈

在新一轮的技术竞争中，新兴与发展中国家为抓住机遇，努力探寻各种可能的渠道提升技术能力，如针对新兴技术的大规模政府补贴计划、国家对海外收购 AI 等新技术企业的许可、加大投资打造民族领先 IT 企业等。种种举措初见成效，在相关领域已展现出挑战西方国家地位的势头。为此，发达国家高度警惕，动用各种手段加强压制，引发连锁反应，成为网络空间战略博弈加剧的重要根源。

在这场博弈中，中美可谓首当其冲。美国意识到中美技术差距正在缩小，焦虑感与危机感骤增，对华打压态势与举措均有所强化，技术问题、网络问题的政治化趋势明显。美国智库外交学会曾明确指出，“中国正在缩小与美技术差距，尽管它还无法与美全面抗衡，但将很快在人工智能、5G、量子技术等领域成为领军者之一。”[②] 2019 年以来，美国多次以国家安全、网络安全和数据安全为借口，试图与中国进行技术“脱钩”与“切割”，严防中国科技企业进入美国敏感技术领域。2019 年 5 月，特朗普政府宣布“国家紧急状态”，将华为及旗下 68 个子公司加入出口管制“实体清单”。截至 11 月，全球共有 261 家中国控股

---

① “SpaceX announces launch date for its second starlink mega constellation mission”, Forbes, Nov. 6, 2019, https: //www. forbes. com/sites/jonathanocallaghan/2019/11/06/spacex – announces – launch – date – for – its – second – starlink – mega – constellation – mission/#293406184b5e . （上网时间：2019 年 11 月 6 日）

② James Manyika, William H. McRaven, Adam Segal, Innovation and National Security: Keeping Our Edge, Sep. 18, 2019, https: //www. cfr. org/blog/keeping – our – edge – overview – innovation – and – national – security – task – force – report. （上网时间：2019 年 9 月 25 日）

企业和个人被列入该清单，占美国整个“实体清单”的22%，仅次于俄罗斯。[①] 美国还试图说服盟友形成“包围圈”，合力遏制中国高科技企业海外生存空间。如美国前国家情报总监克拉珀、参联会主席邓福德等高层人士均明确宣称，如果允许华为建设盟国的5G网络，将对美国国家安全造成“广泛、根本的威胁”。[②] 美国国务卿蓬佩奥、负责网络事务的助理国务卿斯特雷耶更是四处奔波游说，联合澳大利亚、加拿大、荷兰等“志同道合”国家抱团设置门槛，抛出“布拉格提案”，将“受政府控制”“所有权不透明”“向政府无条件提供数据”“违反制裁”“商业窃密”等因素作为衡量5G安全的标准。10月10日，欧盟委员会发布5G网络安全评估报告，把“非欧盟国家”或“国家支持的行为体”干预供应链作为重要威胁。上述举动逆潮流而动，以价值观划线，逼迫更多国家尤其是发展中国家选边站队，事实上造成全球网络的“巴尔干化”和“孤岛化”。

因事关本国未来核心竞争力与根本利益，西方内部也暗中较劲，并非毫无嫌隙。早在“斯诺登事件”后，西方国家之间的“信任”就受到极大冲击。新一轮技术竞争中，一些西方国家也已开始力争技术自主与独立，以更好维护自身在网络空间的利益。如英德均表态不会排除华为参与本国5G网络建设；10月28日，德、法两国计划联合西门子、博世、德国电信及法国源

① “华为被列入美国实体清单后的冷静思考”，贸易风险预警网，2019年7月8日，http：//www.risk－info.com/article－3693－1.html。（上网时间：2019年7月8日）

② “Current former pentagon leaders sound alarm on Chinese technology in 5G networks”，Washington Post，Apr. 3rd，2019，https：//www.washingtonpost.com/world/national－security/current－former－pentagon－leaders－sound－alarm－on－chinese－technology－in－5g－networks/2019/04/02/d74f2bfe－54ab－11e9－9136－f8e636f1f6df_story.html.（上网时间：2019年4月3日）

讯信息技术公司等共同建设欧洲专属的云平台“盖亚 X”，该平台被誉为“人工智能的空客公司”，其目的是降低对美云服务商的依赖，建立一个保障数据主权的基础设施，“在数据上实现永久自由与自决”，这对欧洲“数字和技术自治”十分重要。①

技术竞争不可避免，但“过度”竞争甚至是不惜将技术政治化，给网络空间以及现实空间均带来不利影响。德国外交关系协会研究员卡恩·沙欣表示，网络空间的技术竞争导致国际政治博弈中的灰色地带逐渐变大，“缺乏法律约束力的多边主义则是民族主义单边行为和孤立政策的温床”，权力转移引发的生存恐惧和不信任或将加剧。② 这种现象导致开放、公平、合作等有利于网络空间稳定发展的共同理念受到强烈质疑，网络空间稳定与发展受到冲击。

二、政企博弈日渐白热化

网络空间博弈的加剧与复杂不仅体现在国与国之间。作为一个各利益相关方均能施加影响的空间，非国家行为体一直是网络空间力量格局的重要组成部分。2019 年，相关国家政府与 IT 巨头之间博弈可谓日渐白热化。

---

① “European Cloud Project Draws Backlash From U. S. Tech Giants”, Wall Street Journal, Nov. 1, 2019, https://www.wsj.com/articles/european - cloud - project - draws - backlash - from - u - s - tech - giants - 11572600600? wpisrc = nl_cybersecurity202&wpmm = 1; “Europe Is Starting to Declare Its Cloud Independence”, Fortune, October 30, 2019, https://fortune.com/2019/10/30/europe - cloud - independence - gaia - x - germany - france/.（上网时间：2019 年 11 月 5 日）

② Kaan Sahin, Nationalism 4.0, International Politics, July. 2019, https://zeitschrift - ip.dgap.org/de/ip - die - zeitschrift/archiv/jahrgang - 2019/juli - august - 2019/nationalismus - 40.（上网时间：2019 年 11 月 4 日）

（一）互联网巨头影响力扩大

掌握技术、资源与渠道优势的 IT 巨头能量巨大，以谷歌、苹果、脸书等为代表的巨头几乎包揽了人们在网络空间工作和生活的基本服务。据统计，2019 年全世界超过 98% 的手机操作系统、80% 的浏览器、70% 的电子邮件系统由谷歌或苹果提供。[①] 世界范围内，谷歌搜索引擎市场占有率低于 90% 的国家只有六个，每天超过 35 亿人使用这一产品。[②] 这些巨头借助其产品和服务的黏性，制造销售上的"滚雪球效应"和拉拢消费者的"虹吸效应"，其影响覆盖人群与辐射范围使得任何一个国家均难以匹敌。正是基于这样的实力，IT 巨头们对社会生活乃至政府决策力的影响前所未有。2019 年，谷歌成为美国游说资金最雄厚的企业，脸书位列前 20 名。[③] 仅上半年，谷歌、脸书和苹果就花费超过 18 亿美元游说国会[④]。2019 年 2 月，在关于谷歌数据中心能源问题的众院听证会上，5 个发言人中有 3 个接受过

---

① Browser Market Share Worldwidep, Stat Counter, https://gs. statcounter. com/browser – market – share. ; Bettina Specht, ounter. com/browser – market – sharearket – share's, Jul. 8, 2019, https://litmus. com/blog/infographic – the – 2019 – email – client – market – share. （上网时间：2019 年 11 月 13 日）

② "Google Search Statistics" ogle Search Statistics, http://www. internetlivestats. com/google – search – statistics/; www. internetlivestats. com/google – search – statistics/ambertucci. com/search – engine – infographic – 2019 – 6 – countries – where – google – is – not – dominant/. （上网时间：2019 年 11 月 13 日）

③ Aditi Roy, echiti Roy, ender on lobbying —nder on lobbying zon are also at record levelsp, CNBC, Jun. 9, 2019, https://www. cnbc. com/2019/06/09/google – is – techs – top – spender – on – lobbying – but – facebook – amazon – also – up. html. （上网时间：2019 年 11 月 13 日）

④ 数据来源：回应性政治中心，https://www. opensecrets. org/。（上网时间：2019 年 11 月 13 日）

谷歌资助。① 为避免因能源问题影响数据中心部署，谷歌还资助智库说服特朗普政府废除应对全球气候变化的《巴黎协定》。②

虽然 IT 巨头们打着“技术造福人类”与“不作恶”的旗号，但本质上仍受商业利益驱动，其近年引发的政治与社会安全事件层出不穷，2019 年，谷歌、苹果、微软、亚马逊等公司受利益驱动收集敏感信息，如聘用专员窃听、记录用户使用电子助手时发出的指令。谷歌还与美国第二大医疗保健系统“Ascension 卫生中心”合作实施“南丁格尔计划”，秘密收集和处理数百万美国人的化验结果、医生诊断和住院记录等敏感健康信息。③ 此外，因其对所推出的技术和应用缺乏必要的审慎，由此引发的安全问题层出不穷。如利用脸书、谷歌等互联网巨头大数据和 AI 形成的换脸、换声等“深度伪造”技术浮出水面，引发人们对该技术导致欺诈、纠纷、暴力、破坏选举等问题的担忧。

（二）政府加强对互联网巨头的监管

为防范巨头危害政治经济安全和公众利益，美、欧、日等多管齐下，着手打击、加强监管。一是反不正当竞争。2019 年围绕互联网巨头的反垄断调查接踵而至。3 月，欧盟以谷歌垄断为由，罚款 17 亿美元。近三年欧盟已三次惩罚谷歌累计近 94 亿美元。法国、西班牙等通过征收 3% 数字税打击互联网企业的不正

---

① Nitasha Tiku, “Nitasha Tiku, luences the Conversation in Washington. Wirred”, https: //www. wired. com/story/how - google - influences - conversation - washington/. （上网时间：2019 年 11 月 13 日）

② Stephanie Kirchgaessner, “Stephanie Kirchgaessner, utions to climate change deniers” tions to climate change deniers, https: //www. theguardian. com/environment/2019/oct/11/google - contributions - climate - change - deniers. （上网时间：2019 年 11 月 13 日）

③ Rob Copeland, “谷歌的秘密‘南丁格尔计划’收集数百万美国人健康信息”, 《华尔街日报》网站, https: //cn. wsj. com/articles - 11573515596。（上网时间：2019 年 11 月 12 日）

当竞争。7 月，美国司法部和联邦贸易委员会宣布调查互联网巨头的垄断行为。9 月，美国众议院司法委员会要求谷歌、脸书、亚马逊和苹果提供过去十年通信、财务等信息，调查其不正当竞争、抑制市场创新、损害消费者利益等问题。10 月，美国 47 个州的检察长联手对脸书展开反垄断调查，美部分议员更扬言拆分互联网巨头。二是反信息滥用。一方面，加大惩罚力度。美国聚焦脸书泄露用户隐私频开罚单。如美国联邦贸易委员会对脸书罚款 50 亿美元，惩罚其向剑桥分析公司泄露 8700 万用户信息。欧盟加大《通用数据保护条例》（GDPR）执法力度，各成员国纷纷开出罚单，打击信息滥用行为。另一方面，反对互联网巨头窃听、窃录行为。美欧监管部门和立法机构已开展调查谷歌、苹果、亚马逊涉嫌侵犯隐私的种种行为。迫于压力，这些公司陆续关停所谓“人工审核录音计划”。

（三）政企权责边界成为博弈焦点

网络空间政企之间的博弈究其根源仍是权力的争夺。IT 巨头权力的不断强化确实引发了系列“越界”行为，冲击政府权力。英国《泰晤士报》网站称，总规模达 3.5 万亿美元的几大企业可能改变全球实力平衡。目前美国五大科技巨头（FAAAM）总价值已约达 3.5 万亿美元。这些企业开始成为“公司国家”，它们所做的很多事情已是政府该做的。如谷歌最初的任务是“将全球信息组织起来，使人们可以普遍获取和使用这些信息”，结果却成为努力解决一般通过政治程序来解决的社会问题。随着 AI 发展，全球数据进一步汇集到企业尤其是巨头手中，如业界普遍认为，中国的 BAT 和美国的 FAAAM 加上 IBM 这 9 家公司将控制 AI 未来。它们将凭借手中算法，垄断高科技发展，操纵社会认知甚至控制金融，其负面影响不容忽视。

伴随数字经济的蓬勃发展，各国企业均面临供应链安全、数

据保护、知识产权与市场准入等与国家政策、国际关系高度相关的问题，企业的技术优势、盈利模式和利益考量一定程度上主导甚至绑架国家政策和立法走向。反过来，政府决策和监管又会影响企业运营，一些措施还会触及其根本。IT 巨头们认识到，国家行为对其全球性商业运营环境至关重要，因此有必要参与国家行为规则制定。二者间如何良性互动是网络社会在发展与安全、自由与监管两对关系中找到平衡的关键。

2019 年，脸书推出“天秤币”（Libra）项目后，各国政府的反应与举措将这种权力边界之争体现得淋漓尽致。6 月 18 日，脸书倡议联合发行基于区块链技术的全球稳定币“天秤币”，称将以一揽子货币标价的资产作为抵押，具备去中心化、保密程度高、可为无银行账户人群提供金融服务等优势。然而，该币尚未正式推出即遭美、欧等主要经济体政府和中央银行联手打压。历史上，中央银行、主权货币之所以出现，主要是为了消除货币私有、商业银行无序竞争对市场秩序、经济运行乃至国家安全的威胁。“天秤币”依靠脸书跨越国界、不愿受约束的发展方式起家，凭借其标榜的世界货币属性、不受政府监管、没有传统金融机构繁文缛节规管等潜在优势吸引受众，无疑将挑战中央银行权威，变相设立世界央行，并使资金运行在传统金融体系之外。美欧政府和央行看来，“天秤币”无疑是严重的“僭越之举”。

管中窥豹，互联网企业发展的权责边界问题，一方面事关行业和企业健康发展，是政府、社会和企业形成适应网络和智能时代新生产关系当中的迫切议题；另一方面也成为未来影响与塑造网络空间力量格局的重要因素，是国内治理和国际治理的重要议题。

三、“数据权力”争夺激烈

2019年，各主要大国加大数据争夺力度，以立规建制为抓手，一方面通过数据本地化等措施加强数据安全维护力度；另一方面通过推动数据跨境流动标准与实施“长臂管辖”等措施谋求数据权力。

（一）数据本地化措施不断“升级”

目前全球有120个国家推出数据本地化措施并呈不断增长趋势。据美国国际贸易委员会报告，2010—2015年数据本地化政策增速已达90%。近年来，随着5G、物联网发展，数据的产出难以估量，数据价值更加凸显，本地化力度只增不减，相关措施不再限于之前较为单一的本地化要求，呈现出两大新特点。一是要求“升级”。相关规制从个人数据扩展至非个人数据，与此同时，从单纯强调数据存储要求转向数据流转生命全周期，对数据收集、处理、出售、披露、保存以及共享等各环节进行监管，如欧盟强调享有独立自主开发、占有、管理和处置数据的最高权力。二是隐性“国家安全”数据本地化要求增多。即便是未出台明令本地化要求的国家，亦将相关数据本地化要求“隐藏”于其他相关规定中，如美国与外国投资者签订的安全协议就包括相关要求。

（二）数据跨境流动以所谓“价值认同”为基础

数据流动是数字经济的命脉，但“斯诺登事件”后，各国网络安全关切空前高涨，网络安全审查以及自主可控等理念在全球蔓延，网空战略博弈与资源争夺加剧，推动各国将数据跨境流动纳入政治议题。在中美高科技竞争背景下，地缘政治因素对数据跨境流动的影响进一步加大，再加上各国处在不同发展阶段，数据利益诉求差别较大，数据流动面临诸多事实壁垒，甚至出现

竞争性壁垒升级。在此背景下，建立数据跨境流动规则国际性框架的难度增大。近年来，美国、日本、新加坡等国向 WTO 多次提交推动电子商务谈判的提案，提出禁止限制数据跨境流动的主张；以中国为代表的发展中国家，主张建立基于货物流动为主的跨境电子商务规则；非洲、加勒比和太平洋岛国等，由于自身电信与互联网等基础设施较差，反对将数字贸易及跨境电子商务议题纳入多边贸易框架下讨论。因此，当前数据跨境对接机制大多建立在盟友、经贸伙伴与所谓“价值共同体”之间，如美欧之间的“隐私盾协议”、欧日之间的数据“互认”协议等。

（三）美欧力推数据“长臂管辖”

网络犯罪日益严峻，凸显跨国数据证据获取的重要性。据欧盟委员会统计，85% 的刑事犯罪调查需要依赖于电子数据，其中 2/3 需要从他国管辖的网络服务提供商获取数据，未来数据跨国调取将成为必然趋势。美国政府与微软之间数据调取的法律争端更是推动其赋权相关部门，实施境外数据调取成为“长臂管辖”的重要内容。为抢得先机，美欧等相继推出《澄清域外合法使用数据法案》（CLOUD Act）与《电子证据调查条例》（E – evidence）。这些法案赋权政府执法部门，对所谓“本国实际控制”的数据进行直接调取，不以是否在其境内为判断依据，同时对他国在本国实施跨境数据调取做出严格限制。如美国称只有“适格”政府才能获得在美调取数据的资格，并于 10 月初与英签署双边协议，打造数据调取的范本。[①] 美欧从执法入手打通跨国电

① UK/USA：Agreement on Access to Electronic Data for the Purpose of Countering Serious Crime [CS USA No. 6/2019]，Oct. 7，2019，https：//www. gov. uk/government/publications/ukusa – agreement – on – access – to – electronic – data – for – the – purpose – of – countering – serious – crime – cs – usa – no62019？utm_source = b4d391f0 – 3d36 – 4077 – 8793 – d5b2b06944c1&utm_medium = email&utm_campaign = govuk – notifications&utm_content = immediate.（上网时间：2019 年 11 月 15 日）

子证据数据调取的做法某种程度上有其合理性和必要性，但其相关条款的“不对等性”却给国家司法管辖权带来巨大冲击。为此，一些国家已开始探讨如何在双边司法协助中加入相应条款，以及提升国际刑警组织的机制效率来解决这一问题。

四、国际社会继续致力网络空间治理

从网络空间的发展历程与规律来看，竞合永远并存，只不过竞争往往如海面生浪，容易瞩目，而合作则如静水深流，奔流无声。2019 年，虽然整体竞争激烈，甚至因此展露出更多消极态势，但仍要看到，国际社会努力促进合作、构建网空治理新秩序的步伐并未因此停滞，各方不断开拓创新，负重前行。

（一）推动重塑网络空间“信任”

面对竞争加剧、不稳定与不确定因素增多，主要国际治理机制“逆风”而行，以切实行动促进网空信任重建。如 2019 年，国际互联网协会（ISOC）以“联通世界，提升技术安全，构建信任，塑造互联网的未来”为主题开展系列行动，制定路线图，寻求与志同道合的伙伴合作并支持和建立社群，加强全球发言权，继续专注于连接世界，建立信任。鉴于数据争夺加剧，互联网治理论坛（IGF）在其 2019 年工作主题中，呼吁国际社会加强数据治理，讨论如何在确保数据权利的同时，促进包容性经济发展，提倡以更积极态度应对数据带来的安全影响，致力于找到一种最优解来确保在国家、地区和国际层面发展以人为本的数据治理框架。联合国秘书长古特雷斯设立的“数字合作高级别小组”6 月推出《相互依存的数字时代》报告，重申“数字化使人类的相互依存性不断加强”，勾勒建立包容性数字经济和社会的愿意，并以维护网络信任、安全和稳定为五大举措之一，呼吁

制定《全球网络信任和安全承诺》，共同保持网络空间稳定，捍卫全球化和多边机制。[①]

（二）探索新机制强化网络空间规则制定

一直以来，国家行为规范是网络空间规则制定的重要内容，联合国框架下的五届信息安全政府专家组（GGE）就负责任国家行为规范、国际法在网络空间适用等达成基本共识。在这些共识的具体实践中，各国核心利益诉求差距较大，安全关切各不相同，相关进程迟滞。为寻求突破和提升效率，尤其是吸引更广泛的意见与智慧，2018 年 12 月联合国大会同时批准成立新一轮 GGE 和开放性工作组（OEWG）“双机制”，进一步探讨网空负责任国家行为规范等问题。OEWG 与 GGE 最大的不同在于，不再将讨论局限于国家政府，而是全面吸纳各利益相关方参与，不仅让所有感兴趣的联合国成员国加入，还与企业、非政府组织和学术界举行“协商会议”等会间会。2019 年 9 月 3 – 13 日，OEWG 召开首轮会议，最终拟于 2020 年秋季在第 75 届联合国大会上提交报告。[②] 国际社会各界既对新机制抱以期待，又在全面探讨如何让两个机制各施所长，讨论和成果“不冲突、不割裂和不重复”。

（三）加强重要议题的合作

除推动共识、建立信任、强化规则外，国际社会还以更加务实的态度，聚焦具体议题开展合作，如 AI 准则、数字经济发展及打击网络犯罪与恐怖主义等，用最佳实践促进网络空间整体的

---

① The Age of Digital Interdependence, Report of the High – Level Panel on Digital Cooperation, June, 2019, https://digitalcooperation.org/wp – content/uploads/2019/06/DigitalCooperation – report – web – FINAL – 1.pdf.（上网时间：2019 年 11 月 17 日）

② Open – ended Working Group, https://www.un.org/disarmament/open – ended – working – group/.（上网时间：2019 年 11 月 18 日）

信任与合作。2019 年 6 月，二十国集团（G20）贸易部长会议在日本筑波召开，发布了系列重要文件。如中、美、日、英、法、德、澳等国领导人签署《大阪数字经济宣言》，启动促进跨境数据流动和数据保护的“大阪轨道”（Osaka Track）；通过旨在应对 AI 运用原则的数字经济领域部长声明；发布《G20 大阪峰会领导人关于防止利用互联网从事恐怖主义和暴力极端主义活动的声明》（VECT）文件。[①] 2019 年 6 月，上合组织发布《上海合作组织黄皮书：上合组织发展报告（2019）》，提出未来上合组织将推动扩大成员国安全合作，构筑安全网，在立足成员国自身特色、加强国家治理基础上，积极参与全球治理，推动构建地区与全球治理新秩序。2019 年 8 月，第五届金砖国家通信部长会议审议通过《巴西利亚宣言》，鼓励多方参与合作，深化设施互联互通、数字技术创新、数字化转型和数字治理等多领域务实合作，建立“数字金砖任务组”等。[②]

总体而言，2019 年国际网络空间竞争态势严峻，技术战与贸易战亦渗透在网络空间博弈之中，“冷战思维”“国家优先”和单边主义沉渣泛起，再加上将传统安全应对思路照搬至网络空间的机械做法，国家间不信任与误判加剧。一方面，网络冲突不断升级。如委内瑞拉发生大规模断电事故，美国和俄罗斯均声称其电力和能源系统被对方入侵，伊朗火箭和导弹发射系统及油田等关键基础设施屡遭美网军网攻等，网络战争处在一触即发的边缘。另一方面，以规则为基础的网络空间国际秩序面临困境，国

① G20 OSAKA SUMMIT, June 28 and 29, 2019, https://g20.org/en/documents/.（上网时间：2019 年 7 月 15 日）

② BRASLIA DECLARATION, 11th BRICS Summit, Nov. 14, 2019, http://brics2019.itamaraty.gov.br/images/documentos/Braslia _ Declaration.pdf.（上网时间：2019 年 11 月 18 日）

际共识与信任基础严重缺失，自身安全关切远超共同安全关注，网络空间不稳定、不确定和不安全成为常态。如何防止网络空间成为国际动荡甚或导致国际冲突的根源？如何弥补国家间信息优势、网络能力差距及认知分歧，进一步促进信任？国际社会正面临一个关键时刻。网络空间未来走向是竞争大于合作，还是冲突大于信任，既受制于大国间的博弈，亦取决于各利益相关方的努力。中国政府在第六届世界互联网大会上发布“携手构建网络空间命运共同体”概念文件，站在未来全人类发展的高度，倡导共建共享共治，坚持多边与多方参与，为解决网络空间的信任“赤字”贡献中国智慧，为进一步推动网络空间治理注入新动力。

（审定：傅梦孜）

第二十一章　国际海洋新秩序博弈升温*

2019年，国际海洋领域建章立制节奏加快，区域与全球层面海洋立法的前瞻与探索色彩更为鲜明，随着相关议程磋商纷纷进入关键阶段，海洋规则主导权与话语权争夺势必加剧。美国以大国竞争为基调加快海上战略调整，西太平洋岛链内外威慑与反威慑、牵制与反牵制较量升级，北极圈内合作气候悄然变化影响深远。在国际海洋秩序酝酿新变革之际，"海洋命运共同体"理念应运而生，为应对全球海洋安全与治理挑战提供中国主张。

一、海上规则之争成为新焦点

随着"南海行为准则"磋商持续推进，国家管辖区外海域立法进入交卷时间，海洋垃圾议题从会议治理走向目标治理，一些深层矛盾也逐渐浮上台面。

（一）区域海上国际规则交锋更趋尖锐

2019年，"南海行为准则"（以下简称"准则"）磋商取得重要进展。7月，中国国务委员兼外交部长王毅在曼谷举行的中国—东盟外长会上表示，中国与东盟国家提前完成"准则"单一磋商文本草案的第一轮审读，相关方朝着三年完成磋商的目标

* 本章撰稿人：徐晓天　王力　魏宗雷　张欣波　刘兰芬　王旭　陈子楠　张昭曦

迈出关键一步。[①] 菲律宾、马来西亚等争议相关国在南海问题上表态更趋积极，为“准则”磋商迈进增添动力。8 月，中国国家主席习近平在会见访华的菲总统杜特尔特时表示，“南海行为准则”是为南海建章立制的创举，双方要致力于推动 2021 年或更早达成“准则”。[②] 马来西亚方面，9 月，马总理马哈蒂尔表示，马方无意在南海问题上同中国对抗，并同意与中国建立南海问题共同对话机制。马外长赛夫丁表示，马方非常希望“准则”磋商能在三年或更短期限内完成，希望美国及其他国家能够尊重达成后的“准则”。[③]

但也要看到，部分国家对“准则”的所谓“特殊关切”愈发凸显。一是“第三方权利”问题。美国是阻扰“准则”磋商的最大域外因素，试图推动“准则”由区域性转为“国际性”，为日后插手南海事务“留后门”。美始终担心“准则”将自己排除在外，不断以所谓“第三方发声”干扰磋商进程。8 月，美国务卿蓬佩奥在东盟外长会期间表示，任何“准则”都必须考虑到“第三方的关切和权利”。[④] 二是准则合法性问题。美以“有

---

① “COC 单一磋商文本提前完成一读”，http：//www. xinhuanet. com/world/2019 –07/31/c_1124821936. htm。(上网时间：2019 年 11 月 5 日)

② “习近平：中菲要致力于推动早日达成‘南海行为准则’”，http：//www. xinhuanet. com/politics/leaders/2019 –08/29/c_1124938961. htm。(上网时间：2019 年 11 月 6 日)

③ “Malaysia Voices Trust in South China Sea Pact”，https：//webcache. googleusercontent. com/search? q = cache：vjRfN – w_KQ0J：https：//www. bloomberg. com/news/articles/2019 – 08 – 04/malaysia – voices – trust – in – south – china – sea – pact – amid – trade – worries + &cd = 1&hl = zh – CN&ct = clnk；“马哈蒂尔不愿就南海和维吾尔穆斯林问题激怒北京”，http：//www. rfi. fr/cn/中国/20190929 – 。(上网时间：2019 年 11 月 6 日)

④ “US：Third party concerns should be included in South China Sea code”，https：//www. philstar. com/headlines/2018/08/08/1840750/us – third – party – concerns – should – be – included – south – china – sea – code#aXBDvSyRFQMXORJ0. 99。(上网时间：2019 年 11 月 8 日)

损航行自由”为借口，抹黑中国磋商意图，质疑“准则”效力。10月，美负责东亚太平洋事务的助理国务卿史迪威在参议院作证时表示，美国质疑中国是否有诚意达成一份符合国际法的“准则”，并称“准则”可能为中国所“利用”，损害地区安全和海洋自由。[①] 三是约束力问题。越南是东盟国家内对“准则”磋商主观诉求比较突出的一方，诉求涉及“准则”的地理范围、争端解决机制、合作义务等诸多方面，其中部分还颇具争议性。[②] 越方专家提出，越南谈判目标在于“限制中国在南海活动”，包括令“准则”在各相关方国内履行法律程序以确保约束力，中国不得“侵扰”越在自身“专属经济区”正常作业权利，禁止中国开展岛礁人工建设和武器部署、设置防空识别区等。[③] 综合来看，上述诉求涉及相关方对区域海上规则的不同考量，折射出海上规则之争趋烈之势，某些激进主张甚至会损害相关国家主权权利，加剧南海问题复杂化。

（二）国际海洋立法步入“深水区”

国家管辖外海域执行协定拉开文本磋商序幕。联合国“国家管辖外生物多样性养护和可持续利用新执行协定”（简称BBNJ）谈判是当前全球深远海领域最重要的规则制定议程。

① “Statement of Assistant Secretary David R. Stilwell Bureau of East Asian and Pacific Affairs U. S. Department of State Before the Senate Foreign Relations Committee Subcommittee on East Asia, the Pacific, and International Cybersecurity Policy October 16, 2019”, https: //www. foreign. senate. gov/imo/media/doc/101619_Stilwell_Testimony. pdf. （上网时间：2019年11月10日）

② “Can a South China Sea code of conduct help ensure regional stability? Here are four ways it could be strengthened”, https: //www. scmp. com/comment/insight – opinion/united – states/article/2180990/can – south – china – sea – code – conduct – help – ensure. （上网时间：2019年11月10日）

③ “Vietnam's Position on the South China Sea Code of Conduct”, https: //www. iseas. edu. sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2019_22. pdf. （上网时间：2019年11月10日）

2019 年 8 月 19—23 日，BBNJ 政府间会议第三次会议召开，谈判首次以案文草案为依据展开，明确新协议规则将主要包括“海洋遗传资源利用”“划区管理工具”“环境影响评价”“能力建设和海洋技术转让”，以及“一揽子问题”五个方面内容。谈判在建设海洋保护区等问题上取得一些共识，但在利益共享、知识披露、技术转让、设置管理机构等多数议题上分歧依然严重，发达国家和发展中国家阵营互不相让，保护派与开发派立场不一，国际海洋秩序守旧与改革两股力量彼此攻防。按照计划，预期在 2020 年上半年举行的第四次会议将是最后一次谈判，如果不能协商一致，可以通过投票的形式对协议文本进行表决，获得超过参会代表数量 2/3 的支持即可通过。欧盟在海洋生物资源领域占据技术和制度优势，积极推动协议取得实质成果；[①] 美国、日本主张“公海自由”原则，阻拦协议形成新的约束；澳大利亚、新西兰以及小岛国等则关注沿岸国在划设海洋保护区和海洋活动环境评估机制中的利益；七十七国集团呼吁在“区域”内巩固发展《联合国海洋法公约》确立的“人类共同继承”制度，届时博弈将更加尖锐激烈。

国际海底矿产资源开发立法进入关键阶段。国际海底区域内蕴藏着多金属结核、富钴结壳、海底热液硫化物等稀有矿物资源，近年来随着电动汽车、太阳能设备迅速普及，镍、铜、钴、锰等金属原料需求增加，新技术将在 10 年之内让深海采矿势在必行，[②] 相关海底区域的承包商跃跃欲试。《国际海底管理局

---

① Race for rights to ocean's genetic resources, https://www.thethirdpole.net/en/2019/08/16/race-for-rights-to-oceans-genetic-resources/.（上网时间：2019 年 11 月 7 日）

② Sharon E. Burke, Managing the Next Gold Rush, Aug. 22, 2019, https://www.project-syndicate.org/commentary/seafloor-minerals-mining-environmental-risks-by-sharon-e-burke-2019-08.（上网时间：2019 年 11 月 12 日）

2019—2023年战略计划》认为，经过25年的不懈努力，围绕海底资源勘探的规章制度已经齐备，国际海底立法需要向迈入“开发”阶段发起冲刺，[①] 目标是在2020年7月正式推出国际海底《区域矿产资源开发规章》。国际海底管理局秘书长迈克·洛奇强调，开发规章将重点在国家间经济分配模式、承包方的商业收益与环境责任等方面确立“行为准则”。一旦“行为准则”出炉，所有计划在国际海底区域开展活动的采矿企业都必须遵守严格的标准，并接受独立机构的监督，以确保采矿企业作业时始终遵守规则。[②]

（三）围绕塑料垃圾的陆海规则博弈渐次展开

海洋塑料垃圾与微塑料污染对每个国家、每个人影响的相对无差别性、普遍性、严峻性，使该议题日益受到全世界、全人类共同关注。该议题已从单一的环境问题演变为环境、经济和政治问题交织的复杂难题。[③]

引起世界主要多边治理平台关注。自2014年开始，联合国环境大会连续四次通过防治海洋塑料垃圾污染的决议，将其与全球气候变化列为全球性重大环境问题。[④] 2019年第四届大会探讨了海洋塑料污染和微塑料、一次性塑料产品、化学品和废物无害

---

① International Seabed Authority, “Consideration, with a view to adoption, of the draft strategic plan of the International Seabed Authority for the period 2019 - 2023”, July 2018, http://www.undocs.org/ISBA/24/A/4.（上网时间：2019年11月5日）

② 迈克·洛奇：“‘采矿行为准则’能否让深海海底采矿变得可持续?”，2019年3月12日，https://www.ftchinese.com/story/001081822?archive。（上网时间：2019年11月7日）

③ 王菊英、林新珍：“应对塑料及微塑料污染的海洋治理体系”，《中国海洋报》2018年6月6日。

④ “海洋微塑料危害不容忽视”，新华网，2018年12月27日，http://www.xinhuanet.com/energy/2018-12/27/c_1123910933.htm。（上网时间：2019年6月30日）

化管理等全球环境政策和治理进程。[①] 6 月，大阪 G20 峰会达成“大阪蓝色海洋愿景”，是国际多边外交首次就该议题达成的有具体数值与时间期限的共识。各方同意改善废弃物管理办法，采取先进措施，减少塑料垃圾的排放，同时对塑料制品开展全生命周期监控，以期实现“到 2050 年塑料垃圾向海洋零排放”的目标。之前召开的 G20 环境部长会议还首次就建立相关国际机制达成一致。10 月，日本环境省宣布为实现“大阪蓝色海洋愿景”，拟用 3 年时间与经合组织（OECD）、联合国环境计划署（UNEP）一道制定计划书。

规则与标准主导权归属牵动各方神经。虽然各国对海洋塑料垃圾与微塑料的危害性有共识，但发达国家、发展中国家以及发达国家内部就各自应承担的责任和时间表存在分歧。发达国家看似“环保至上”，而实际上美、日是人均塑料垃圾向海洋排放量最多的国家，且发达国家一直未履行垃圾处理责任，反将发展中国家当做“垃圾处理厂”。2019 年，加拿大公司 2000 多吨废物滞留在菲港口，杜特尔特总统表示“这是塑料垃圾战争”。[②] 目前各国向海洋排放塑料垃圾、沿岸海洋塑料垃圾、海洋微塑料的底数不清，微塑料检测、分析、鉴定也缺乏统一的国际标准，相关国际制度建设趋向仍具较大可塑性。知名环保国际组织——绿色和平组织在大阪 G20 峰会结束后发表评论称，“愿景”并不充

---

① “海洋塑料垃圾和微塑料”，联合国环境规划署、联合国环境大会第四届会议，https：//papersmart. unon. org/resolution/uploads/k1900896. pdf。（上网时间：2019 年 6 月 30 日）

② “中国拒绝进口日本塑料垃圾堆成山”，《参考消息》2018 年 7 月 8 日。

分，呼吁提出更加积极有效的手段，加快治理进程。[①]

二、太平洋呈现不太平新趋向

2019年来，随着大国战略竞争加剧，太平洋地区战略安全环境趋紧，海上安全风险升高。美国以海军和海军陆战队等海上力量为主导，以中国等“战略竞争对手”为主要假想敌，不断强化太平洋方向防务投入，加快战略战术转型，拓展海上军事行动，深化与地区盟友海上安全联系，企图重塑太平洋海上战场格局。

（一）制海权再成西太平洋战略博弈焦点

在美看来，西太平洋地区可能爆发的海上冲突将是“高端战斗”，对手的高精尖反制武器将令美军不再享有冷战结束以来的绝对海空优势，美海上力量须进一步提升杀伤力、灵活性和生存能力，“在更加艰难复杂的作战环境中争得制海权”。[②] 为此，美海上力量力推自我变革，加快适应“大国战争”需要。一是自上而下推动军事战略思维与作战体系转型。海军方面，美新任海军作战部长吉尔迪在任职听证会上明确表示，美海军须对“印太”地区战略环境变化做切实评估，加快军事现代化和部队战训体系变革。[③] 海军陆战队方面，美新任海军陆战队司令戴

---

① 「NGO共同声明 G20大阪ブルー・オーシャン・ビジョンでは不十分海洋プラ汚染問題解決に向け2030年削減目標付き国際協定早期発足を要請」，绿色和平组织网站，2019年6月29日，https：//www. greenpeace. org/japan/nature/press – release/2019/06/29/9474/。（上网时间：2019年6月30日）

② “Surface Force Startegy：Return to Sea Control”，https：//www. public. navy. mil/surfor/Documents/Surface_Forces_Strategy. pdf.（上网时间：2019年11月5日）。

③ “Nomination – – Gilday”，https：//www. armed – services. senate. gov/hearings/19 – 07 – 30 – nomination_ – – gilday；“New CNO Gilday Says He'll Lead Navy ‘With a Sense of Urgency’”，https：//www. military. com/daily – news/2019/08/22/new – cno – gilday – says – hell – lead – navy – sense – urgency. html.（上网时间：2019年11月4日）

维·伯杰上任不久即发布新版《司令规划指导》，以中美潜在南海冲突为例，强调陆战队须“率先投入战斗、控制局面，准备好在对抗激烈的海上环境中支持海军作战”，并据此对陆战队未来的部队结构、战训模式等提出细致要求。① 二是加推新型作战概念成形生效。在以“分布式杀伤”应对大国军事威胁的总体思路下，美海军及海军陆战队相继研拟“分布式海上作战”“远征前进基地作战”等联合作战概念，同时加紧完善“西太平洋海上压迫”等新作战构想。② 以美海军陆战队提出的“远征前进基地作战”（Expeditionary Advanced Base Operations，EABO）概念为例，为适应在西太平洋的“高端战斗”，强调利用该地区岛屿散布形成岛链的自然特征，进一步分散杀伤部署，在各岛屿间快速布设高机动性陆基反舰武器和后勤补给设施，以期迅速响应危机和有效压制对手海上拒止活动，为后期海空作战提供前沿保障。③ 三是加强太平洋前沿战略存在。前沿军事部署是美争夺西太平洋制海权的依托，2019 年来美大力提升太平洋前沿地带战略投入，特别是筹划新设前沿军事基地。8 月，美新任防长埃斯珀公开表示，美国防部正考虑扩大在“印太”地区存在，包括在关键地带设置新基地等。④ 同月，澳大利亚外长佩恩披露，美

---

① “The Commandant's Planning Guidance”, https：//www. hqmc. marines. mil/Portals/142/Docs/%2038th%20Commandant%27s%20Planning%20Guidance_2019. f? ver = 2019 - 07 - 16 - 200152 - 700.（上网时间：2019 年 11 月 4 日）

② “Tightening the Chain：Implementing a Strategy of Maritime Pressure in the Western Pacific”, https：//csbaonline. org/research/publications/implementing - a - strategy - of - maritime - pressure - in - the - western - pacific.（上网时间：2019 年 11 月 5 日）

③ “U. S. Marine Corps Concepts & Programs, EABO”, https：//www. candp. marines. mil/Concepts/Subordinate - Operating - Concepts/Expeditionary - Advanced - Base - Operations/.（上网时间：2019 年 11 月 4 日）

④ “Esper：Pentagon Evaluating How To Expand Indo - Pacific Presence”, https：//news. usni. org/2019/08/27/esper - pentagon - evaluating - how - to - expand - indo - pacific - presence（上网时间：2019 年 11 月 15 日）。

国打算在澳新建军事设施，相关预算已送交美国会报批。[①]

（二）边缘海域军事互动更趋复杂多变

美国开始在太平洋地区引入更多军事角色，强化海上“全频谱行动”。一是加强运用海岸警卫队在中国周边海域充当制华“马前卒”。2019 年，美海岸警卫队在西太平洋等地活动明显增加。3 月，美海警“传奇”级巡逻舰“伯索夫”号与美海军“柯蒂斯·威尔伯”号驱逐舰联合穿越台湾海峡，美军方表示该行动“表明了对自由开放‘印太’的承诺”。[②] 5 月，美海警时隔七年后再访菲律宾，并与菲海警在南海联合训练。[③] 美海警司令卡尔·舒尔茨、太平洋地区司令琳达·法根先后表示美海警将强化在太平洋地区行动，反击与“基于规则的”国际秩序不一致的“敌对侵略行为”，并扬言要在太平洋地区常态化部署海警力量。[④] 二是筹谋陆军在重点海域发挥更大威慑作用。2019 年以

---

① “美国欲在澳大利亚新建军事设施 预算已上报国会”，http://www.xinhuanet.com/world/2019-08/01/c_1210223462.htm。（上网时间：2019 年 11 月 15 日）。

② “U.S. Navy, Coast Guard ships pass through strategic Taiwan Strait”，https://www.reuters.com/article/us-usa-taiwan-military/u-s-navy-coast-guard-ships-pass-through-strategic-taiwan-strait-idUSKCN1R50ZB.（上网时间：2019 年 11 月 5 日）

③ “Coast Guard visits Philippines for first time in seven years after training in South China Sea”，https://www.stripes.com/news/pacific/coast-guard-visits-philippines-for-first-time-in-seven-years-after-training-in-south-china-sea-1.581206.（上网时间：2019 年 11 月 5 日）

④ “U.S. Coast Guard watching Chinese militia in South China Sea”，https://www.rappler.com/world/regions/asia-pacific/232753-us-coast-guard-watching-chinese-militia-south-china-sea；“US Coast Guard calls for ‘international push-back’ vs. China’s actions in South China Sea”，https://cnnphilippines.com/world/2019/7/23/US-Coast-Guard-international-tribunal-South-China-Sea.html；“Coast Guard planning to base three fast-response cutters on Guam, commandant says”，https://www.stripes.com/news/pacific/coast-guard-planning-to-base-three-fast-response-cutters-on-guam-commandant-says-1.604094.（上网时间：2019 年 11 月 5 日）

来，一向在太平洋地区军力排布弱于海空力量的美国陆军也开始“抢戏”，谋求在前沿慑华中扮演更重要角色。美战略人士指出，通过发展远程精确打击能力和与海军开展导弹防御系统融合，美陆军可在未来西太平洋潜在冲突中对中国造成更大困扰。[①] 事实上，美陆军已开始投入更多精力应对太平洋地区的“中国威胁”：3 月，美太平洋陆军司令罗伯特·布朗表示，美陆军 2020 财年的投入重点将放在应对南海、东海等地可能的局势变化上，并将据此开展“太平洋防卫者”等联合演习。[②] 三是各类既有军事行动持续强化升级。据公开报道称，美海军 2019 年在南海开展“航行自由行动”达 6 次，比 2018 年有所增加。出动战略级武器平台增强威慑效力。2019 年以来，美多次派出战略轰炸机飞越南海地区宣示所谓“航行与飞越自由”；8 月，美派出“里根”号航母及其附属舰队穿越南海；10 月，美“里根”号航母打击群与“拳师”号两栖戒备大队在南海举行联合演习，重点加强作战融合。[③]

（三）区域海上安全关系对抗色彩加深

美围绕所谓“中国威胁”加深与域内外国家海上安全合作，

---

① “How The U. S. Army Can Play A Much Bigger Pacific Role Deterring China”, https: //www. forbes. com/sites/lorenthompson/2019/08/13/how – the – u – s – army – can – play – a – much – bigger – pacific – role – deterring – china/#37ada04f58f9.（上网时间：2019 年 11 月 5 日）

② “US Army's ‘Defender Pacific’ drill to focus on South China Sea scenario”, https: //www. defensenews. com/digital – show – dailies/global – force – symposium/2019/03/27/defender – pacific – to – focus – on – south – china – sea – scenario/.（上网时间：2019 年 11 月 5 日）

③ “As Duterte Drifts Toward China, a U. S. Carrier Makes a Point in Manila”, https: //www. nytimes. com/2019/08/08/world/asia/philippines – aircraft – carrier – manila. html; ” USS Ronald Reagan, USS Boxer team up in South China Sea”, https: //navaltoday. com/2019/10/07/uss – ronald – reagan – uss – boxer – team – up – in – south – china – sea/.（上网时间：2019 年 11 月 5 日）

区域海上安全态势不确定性上升。一是“印太四边”安全协调更加强势。9月，美、日、印、澳四国外长在纽约首次举行部长级磋商，海上安全合作是磋商重点之一。[①] 年内，美在西太平洋海域分别笼络日、韩、澳及日、印、菲等国，在关岛附近海域及南海海域相继开展“四边+”联合演习，高调强化海上协同。[②] 二是美以“网络化”推动“阵营化”。6月，美推出《印太战略报告》，将密切地区盟友伙伴关系作为对抗中国等“修正主义大国”的重要借力，推动地区安全架构“网络化”，重点是菲律宾、越南等与中国海洋争议难消的东南亚国家。菲律宾方面，2019年以来，中菲南海争议总体态势平稳，但美并未放松利用南海问题强化美菲同盟对华意涵。3月，美国务卿蓬佩奥表示美将根据《美菲共同防御条约》相关条款，“在可能的南海冲突中保护菲律宾”，强化对菲防御承诺。[③] 此外，年度美菲“肩并肩”演习首次迎来美两栖攻击舰及F-35B战机等重量级海空武器参与，美日菲“毒液”联合演习则选在紧邻南海争议海域的菲巴拉望岛举行。越南方面，在中越南海争议升温背景下，美抓紧对越“声援”和“力援”，一方面就万安滩事件发布外交声明污称

---

① “India’s fine balancing act with Quad and BRICS meet in New York”, https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/indias-fine-balancing-act-with-quad-and-brics-meet-in-new-york/articleshow/71338616.cms.（上网时间：2019年11月8日）

② “美、日、印、菲海军南中国海联合演习”，https://www.voachinese.com/a/US-Japan-India-Philippines-Conduct-Joint-Naval-Patrol-Through-South-China-Sea-20190509/4910222.html；“U.S., Japan, South Korea, Australia hold first naval drills in Western Pacific”, https://www.reuters.com/article/us-usa-japan-australia-southkorea/u-s-japan-south-korea-australia-hold-first-naval-drills-in-western-pacific-idUSKCN1ST0MA。(上网时间：2019年11月8日)

③ “蓬佩奥：若菲律宾在南中国海受攻击 美国将依条约采取行动”，https://www.voachinese.com/a/pompeo-defend-philippines-south-china-sea-20190301/4809101.html。(上网时间：2019年11月10日)

中国“欺弱”，另一方面伺机提升与越防务关系，甚至谋划航母常态化停靠越港口。[①] 三是针对南海的“欧洲联合”若隐若现。在美带动下，欧洲国家对太平洋地区战略关注明显提升。1 月，美英两国时隔多年再次在南海开展联合演习，引发国际社会关注。[②] 2 月，英国国防大臣加文·威廉姆森表示，英准备向太平洋地区派遣航母以“支撑自身利益”。[③] 8—9 月，欧盟对外行动署及英法德三国政府相继就南海局势发表声明，以“支持自由海洋法律秩序”自诩，强化外交发声。

三、北极浮出大国竞争新战场

2019 年，美国国防部和海岸警卫队先后发布多份涉北极战略报告，美国务卿彭佩奥也就北极政策发声，核心是将大国竞争设定为北极地缘政治主题，点明北极是“权力和竞争的竞技场”。俄罗斯与美国两股力量在北极再次迎面碰撞，北极成为大国地缘政治博弈新战场的风险攀升。

（一）美国重返北极紧锣密鼓

特朗普政府主导下美国北极战略转向的目标与路径日趋明

---

① “China Escalates Coercion against Vietnam's Longstanding Oil and Gas Activity in the South China Sea”, https://www.state.gov/china-escalates-coercion-against-vietnams-longstanding-oil-and-gas-activity-in-the-south-china-sea/;” U. S. hopes for second aircraft carrier visit to Vietnam this year: official”, https://www.reuters.com/article/us-usa-vietnam/u-s-hopes-for-second-aircraft-carrier-visit-to-vietnam-this-year-official-idUSKCN1RF1OS.（上网时间：2019 年 11 月 11 日）

② “US, UK hold rare joint drills in the South China Sea”, https://edition.cnn.com/2019/01/16/asia/uk-us-south-china-sea-intl/index.html.（上网时间：2019 年 11 月 12 日）

③ “Gavin Williamson on Transforming UK Defence to Meet the Global Threats of Tomorrow”, https://rusi.org/event/gavin-williamson-transforming-uk-defence-meet-global-threats-tomorrow.（上网时间：2019 年 11 月 12 日）

朗，主要有治理、军事和外交三个维度。

首先，争夺北极议题主导权。2019 年 5 月 6 日，蓬佩奥打破惯例，在北极理事会正式会议前发表题为《向北看：突出美国的北极焦点》的北极政策讲话，点名批评中俄在北极活动“破坏区域稳定”[①]，实质上吹响美国谋求重新主导北极事务的集结号。美国在北极地缘政治层面要实现角色与政策两方面转变：一是美国欲充当北极规则制定者和裁判员，为北极未来“发声”，首次要求各方遵守“自由公平竞争、开放、法治”规则，明确“尊重和透明”是非北极国家参与区域活动的“入场券”。二是美国北极战略重心由“合作和保护”转向“竞争和开发”。此前美国一系列北极政策文件均强调环保重要性。2010 年《国家安全战略》中，奥巴马更是将“气候变化”定义为美国的“核心安全利益”，[②] 但未来美国北极战略将聚焦“大国竞争”，把中俄视为主要对手，渲染中俄北极活动有所谓“军事安全企图”和“侵略性”。

其次，海上力量加快重返北极。一方面，强化海军水面舰艇在北极存在。美国海军计划扩大北极军事存在，维护北极航道利益，应对中俄北极影响力扩张。[③] 从指挥机制上看，美国海军第二舰队 5 月完成重建并具备作战指挥能力，9 月初接收由 1 艘“提康德罗加”级巡洋舰、3 艘“阿利·伯克”级驱逐舰和 1 个

---

① “Looking North: Sharpening America’s Arctic Focus”, MICHAEL R. POMPEO, https: //www. state. gov/looking – north – sharpening – americas – arctic – focus/.（上网时间：2019 年 7 月 1 日）

② “National Security Strategy 2010”, Barack Obama, http: //nssarchive. us/national – security – strategy – 2010/.（上网时间：2019 年 9 月 10 日）

③ “Cold War Games: U. S. Is Preparing to Test the Waters in Icy Arctic”, https: //www. wsj. com/articles/cold – war – games – u – s – is – preparing – to – test – the – waters – in – icy – arctic – 11547243592.（上网时间：2019 年 11 月 9 日）

直升机海上突击中队组成的水面作战群。从具体行动上看，美国“印太”司令部先后于5月和9月在阿拉斯加周边海域组织“北方利刃2019”和“2019北极远征能力”两次大规模海上演习，参演规模逾万人。另一方面，突出海岸警卫队作用。2019年5月，美国总统国家安全顾问博尔顿强调，海岸警卫队将成为美国强化北极领导地位的先锋力量。① 美国海岸警卫队2019年《北极战略展望》称将侧重投射影响力，平衡中俄北极活动，对不尊重“国际规则”的竞争对手采取行动。② 美国国会在2019财年国土安全部预算中为海岸警卫队拨款新建3艘“极地安全防卫舰”，③ 着力弥补美俄在破冰船实力上的现实差距。

最后，强化在北极外交影响力。2019年8月，特朗普总统在推特发文称，有意购买格陵兰岛。此举一度引发美丹两国外交风波和国际舆论广泛关注。但也正是透过该事件，外界开始注意到美国已着手对北极国家施加系统和密集的外交影响，美国北极战略也由政策制定进入具体实施阶段。例如8月18日，美国国务卿蓬佩奥与丹麦外长杰普·科福德就特朗普总统推迟访丹行程通电话，讨论强化北极合作；8月22日，蓬佩奥访问加拿大并与特鲁多总理讨论北极合作，强调加拿大对北极共同防御的重要性；9月4日，美国副总统彭斯访问冰岛并与约翰内松总统会晤，深化美冰安全和军事协作；10月2日，芬兰总统绍利·尼

① “Bolton: Coast Guard to help reassert US leadership in Arctic”, https://www.washingtontimes.com/news/2019/may/22/john-bolton-to-address-us-coast-guard-academy-grad/.（上网时间：2019年10月20日）

② “Arctic Strategic Outlook”, United States Coast Guard, https://www.uscg.mil/Portals/0/Images/arctic/Arctic_Strategic_Outlook_APR_2019.pdf.（上网时间：2019年11月9日）

③ “FY 2019 Budget-in-Brief”, https://www.dhs.gov/publication/fy-2019-budget-brief.（上网时间：2019年11月13日）

尼斯托访问美国并同特朗普总统商讨欧洲和北极安全合作。

（二）俄罗斯经营北极动作频频

首先，抢抓北极经济开发新机遇。一方面，加快推动液化天然气项目投资。诺瓦泰克公司“北极液化天然气—2”项目7月底完成股权销售，其中俄方占股60%，中、日、法三国企业分别占股20%、10%和10%。该公司同时启动年产量4800万吨的鄂毕湾液化天然气项目，系亚马尔地区第三个液化天然气项目。此外，俄方还着手开发泰梅尔半岛油气资源，其中年产量可达5000万吨的帕亚哈油田2019年开始首次工业钻探。另一方面，持续推进北方海航线开发。一是完善航道管理机制，俄罗斯国家原子能公司已取代交通部北方海航线管理局，负责北方海航线的开发和运营，管理俄北部沿海基础设施和港口建设。二是增加航线开发投资，俄政府2020年或向北方海航线联邦项目投资173亿卢布（约合19亿元人民币），较2019年增长9.4%，2021年和2022年预算投资或分别达到290亿卢布（约合32亿元人民币）和753亿卢布（约合83亿元人民币）。[①] 三是修改北极航道通行规则，要求外国船舶通过北方海航线须提前45天向俄方通报船舶和航行信息。俄方有权对违规船舶采取强制停船、扣留和击沉等措施。

其次，巩固在北极大陆架主张。一是积极推进北极大陆架划界提案。俄罗斯自然资源和环境部副部长赫拉莫夫1月称，联合国大陆架界限委员会已确认罗蒙诺索夫海岭和门捷列夫海岭存在地质上的连续性，俄方正努力证明其与俄大陆架也存在地质上的连续性。俄联邦自然资源管理局长基谢廖夫4月表示，联合国大

① “17.3 billion rubles to be invested in the Northern Sea Route project in 2020”, https://arctic.ru/news/20191001/879779.html.（上网时间：2019年11月10日）

陆架界限委员会小组委员会就俄罗斯北极外大陆架划界案做出有利于俄方的建议。若该案获通过，俄方将独享北极120万平方千米大陆架经济开发权益，资源储量或高达50亿吨油当量。[①] 二是推动俄罗斯、加拿大、丹麦磋商北极大陆架争议。俄罗斯、加拿大和丹麦三国议会议员5月在渥太华商讨北极大陆架争议主张。三方此前在莫斯科举行首次会晤，并同意在渥太华继续推进此项工作。三是强化北极领土调查。俄罗斯北方舰队调查船队8月搭载联合探险队前往新地群岛周边海域，实地考察并确认在法兰士·约瑟夫地群岛发现面积为900—54500平方米的5座新岛屿。[②]

最后，持续巩固区域军事优势。一是提升北方舰队级别。俄政府有意将北方舰队提升为与军区平级的独立舰队，以强化在北极地区军事部署和行动能力。二是大规模建设北极军事设施。俄罗斯国防部长绍伊古3月表示，俄军方已用6年时间在科捷利内岛、亚历山大地岛、弗兰格尔岛和施密特角兴建475处军事设施，总面积超71万平方米。[③] 俄海军航空兵司令伊戈尔·科金则透露，法兰士·约瑟夫地群岛至弗兰格尔岛一线的北极机场建设和升级工程基本完成。此外，俄军正在阿尔汉格尔斯克附近的北德维纳河沿岸建设军事物流中心，并将其作为区域军事物资运输和储存枢纽。三是强化北极军力常态化部署。俄罗斯北方舰队和太平洋舰队战机首度恢复冷战后北极空域常态化巡逻，并将派

① "UN Committee's Verdict Boosts Russia's Chances to Win Arctic Shelf Bid", https://sputniknews.com/russia/201904031073804832 - russian - arctic - shelf/.（上网时间：2019年11月12日）

② "Northern Fleet's hydrographers confirm five new islands in the Arctic", https://tass.com/society/1075237.（上网时间：2019年10月30日）

③ "Russia built over 710, 000 square meters of Arctic military facilities in six years", https://arctic.ru/news/20190311/828547.html.（上网时间：2019年11月1日）

遣反潜机在北方海航线执行战斗值班任务，监控航道周边舰船和潜艇活动。不仅如此，2019 年 4 月、5 月和 8 月，北方舰队 3 次派舰艇编队在挪威北部海域开展实弹演习，引发挪方高度关注。北方舰队多艘潜艇 10 月中旬由科拉半岛基地秘密进入巴伦支海和挪威海，系冷战后俄海军最大规模潜艇行动。

（三）区域安全治理机制呼声渐涨

1996 年《渥太华宣言》明确规定，北极理事会不涉及安全和军事议题。① 此前，多数北极国家也坚持认为北极没有冲突风险，无需建立安全机制。但伴随着 2019 年北极地缘政治博弈陡然升温，北极国家在这一问题上的立场正悄然改变，支持完善区域安全治理机制的国家逐步占据上风，但在具体实现方式上还存在一定分歧。首先，2019 年北极理事会正式会议前，美国国务卿蓬佩奥在会场外发表涉及北极安全问题的讲话等一系列“细心”安排或表明，美国认为北极军事和安全问题重要性今非昔比，有必要推动北极理事会改革或者新建北极安全对话机制。其次，俄罗斯安全委员会副秘书尤里·阿韦里亚诺夫 9 月也指明，北极理事会合作存在局限，无法讨论军事政治议题。其认为应恢复 2014 年后暂停的北极地区国防参谋长会议，以强化区域国家互信，维护北极区域安全和“低紧张”态势。再次，加拿大、挪威、瑞典、芬兰、冰岛和丹麦等北极国家一贯主张维持区域“和平与稳定”和“低烈度”总体形势，反对建立区域安全治理机制。但在美国提出购买格陵兰岛后，丹麦、冰岛和芬兰等北欧国家对美俄强化北极军力和侵犯域内小国利益的担忧陡升。第七

① “DECLARATION ON THE ESTABLISHMENT OF THE ARCTIC COUNCIL”, https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/85/EDOCS-1752-v2-ACMMCA00_Ottawa_1996_Founding_Declaration.PDF?sequence=5&isAllowed=y.（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

届北极圈论坛期间，冰岛总理卡特琳·雅各布斯多蒂尔和芬兰总理安蒂·林内均明确提出，各方应考虑北极理事会是否可以涉及“硬安全”议题，或为此新设单独论坛。①

四、中国倡导海洋秩序新愿景

（一）提出共建“海洋命运共同体”理念

2019年4月23日，习近平主席在青岛集体会见应邀出席中国人民解放军海军成立70周年多国海军活动的外方代表团团长时正式提出共建“海洋命运共同体”倡议。习近平主席指出，我们人类居住的这个蓝色星球，不是被海洋分割成各个孤岛，而是被海洋连结成命运共同体，各国人民安危与共。②

“海洋命运共同体”理念是“人类命运共同体”重要思想在海洋领域的具体实践，展现了中国对全球海洋秩序变革方向的根本认知与主张。“海洋命运共同体”的理念，超越了对国家狭隘海洋利益的关切，体现了在海洋事务中对全球共同利益的关切，具有宽广的国际视野与对整个人类关切的情怀。中国领导人直面全球海洋挑战，聚焦海洋领域人类发展最大公约数，将海洋作为构建全方位对外开放格局和新型国际关系的重要载体和舞台，积极推进多领域全方位海上合作关系。

“海洋命运共同体”的提出，为实现有效的全球海洋治理提供了重要的中国方案，展示了中国在全球海洋治理领域的责任担

① This is Why Finland and Iceland Want Security Politics in the Arctic Council, https://www.highnorthnews.com/en/why-finland-and-iceland-want-security-politics-arctic-council.（上网时间：2019年11月6日）

② “人民海军成立70周年，习近平首提构建海洋命运共同体”，2019年4月23日，http://cpc.people.com.cn/n1/2019/0423/c164113-31045369.html。（上网时间：2019年11月1日）

当。“海洋命运共同体”理念所体现的中国智慧，既包括人与自然和谐的传统理念，也包括实现生态文明的现代意识。在全球海洋治理的进程中，随着自身的发展与繁荣，中国一定会为国际社会提供更多的公共产品，承担更多力所能及的国际责任和义务，与国际社会一道共同推动全球海洋事务的善治，推动“海洋命运共同体”理念的实现。[①]

（二）构建多层次、全方位的海洋合作格局

一是打造多层次最广泛的“蓝色伙伴关系”。“蓝色伙伴关系”是构筑全球海洋命运共同体的基本细胞。[②] 2018 年 12 月 3 日，在对葡萄牙共和国进行国事访问前夕，习近平主席在葡萄牙媒体上发表题为《跨越时空的友谊　面向未来的伙伴》的署名文章时表示，中葡要积极发展“蓝色伙伴关系”，开展海洋合作，做“蓝色经济”的先锋。2019 年，首届中欧蓝色伙伴关系论坛在布鲁塞尔举行，展现了中欧在全球海洋治理中的责任与担当。蓝色产业是欧盟经济的重要支撑，中欧蓝色伙伴关系的发展将彰显中欧合作互利共赢、共同构建人类命运共同体的本质，赋予中欧全面战略伙伴关系更加丰富的内涵和色彩。10 月，习近平主席致信祝贺 2019 中国海洋经济博览会开幕，指出海洋是高质量发展战略要地，倡议积极发展“蓝色伙伴关系”。二是推进全方位海洋外交。2019 年 6 月，第四轮中日韩北极事务高级别对话在韩国釜山举行。会议上，三国代表表示认识到目前在各自北极事务上面临的挑战，并且分享了最近各自的北极政策以及在国际舞台上活动的经验。中日韩三国在会议上再次表达了将积极

① 孙凯：“海洋命运共同体理念内涵及其实现途径”，http：//www. npopss - cn. gov. cn/n1/2019/0614/c219470 - 31137078. html。（上网时间：2019 年 11 月 1 日）

② 傅梦孜、陈旸：“对新时期中国参与全球海洋治理的思考”，《太平洋学报》2018 年第 11 期，第 33 - 35 页。

支持北极理事会活动的决心，对在北极相关活动中的积极参与表达了赞赏。[①] 三是巩固完善海洋合作机制。2019 年 8 月，中菲宣布根据《中菲油气开发合作的谅解备忘录》和《关于建立政府间联合指导委员会和企业间工作的职责范围》两份文件，成立油气合作政府间联合指导委员会和企业间工作组，旨在推动共同开发尽快取得实质性进展。10 月，中菲举行南海问题双边磋商机制（BCM）第五次会议。双方肯定 BCM 作为定期对话平台的重要性，认为通过 BCM 推进海上务实合作，探讨妥善管控和处理分歧的方式方法，不断增进对话与互信，为促进双边关系健康稳定发展和南海和平稳定发挥了重要作用。

（三）推动海上互联互通与各领域务实合作

中国提出共建“21 世纪海上丝绸之路”倡议，就是希望促进海上互联互通和各领域务实合作，推动蓝色经济发展，推动海洋文化交融，共同增进海洋福祉。中国初步具备与世界分享海洋发展成果，与国际社会共同挖掘蓝色经济发展机遇的能力。

共建国际港口航运体系，促进海上互联互通。2019 年 5 月，世界港口大会在广州举行。来自全球 50 多个国家和地区的政府部门、世界银行等国际机构以及国内外相关企业和管理机构的代表出席，共商全球港口合作发展大计。中国拥有世界上最大的集装箱和散货港口，是世界上首屈一指的海事国家。[②] 随着“21 世纪海上丝绸之路”倡议深入推进，中国先后建设了斯里兰卡汉班托塔港、卡塔尔多哈新港、科特迪瓦阿比让港等一大批世界知名港口工程，并积极为全球客户提供港口一体化解决方案。以港

① “韩媒：韩国外交部主办的第四轮中日韩北极事务高级别对话在韩举行”，http：//www. polaroceanportal. com/article/2758。（上网时间：2019 年 11 月 1 日）

② “中国超越美国以压倒性优势成世界海事第一大国”，环球网，2018 年 9 月 7 日。（上网时间：2019 年 11 月 1 日）

口建设经营为契机，中国不断书写国际合作的精彩故事。中国将继续秉持共商、共建、共享的原则，以基础设施建设为依托，务实推进与沿线国家和地区在港航基础设施领域的深度合作，构筑双方海上互联互通的网络，开拓港口、海运物流和临港产业等领域合作，积极发展好海洋合作伙伴关系。①

务实开展海洋领域国际合作。近年来，在海洋空间规划、海洋预报减灾、国际极地事务、深海大洋、海水淡化、海洋卫星等领域，中国与许多沿海国开展了不同形式的友好合作。2019 年 2 月，中国—巴基斯坦印度洋海洋地质联合科考航次圆满收官。3 月初，自然资源部国家海洋技术中心与柬埔寨环境部就中柬海洋空间规划合作进行了技术层面座谈，以期推动双方在海洋空间规划等领域的深入合作。3 月中旬，自然资源部国家海洋技术中心对其建立的海外海洋观测站实行系统化管理，目前技术中心在牙买加、朝鲜、瓦努阿图、柬埔寨等建设了四个海外观测站。②

（审定：傅梦孜）

---

① http：//paper. people. com. cn/rmrb/html/2019 － 05/13/nw. D110000renmrb _20190513_2 – 16. htm.（上网时间：2019 年 11 月 1 日）

② “力促海上互联互通和各领域务实合作”，《中国海洋报》2019 年 4 月 26 日。

第五篇
中国外交

第二十二章 中国特色大国外交继往开来*

面对当今世界“百年未有之大变局”与外部复杂环境，在新中国成立70周年之际，2019年中国对外工作深入贯彻“习近平外交思想”，乘风破浪，继往开来。

一、纵横捭阖运筹大国关系

针对中美战略博弈激烈复杂与大国关系深刻调整的新态势，中国外交合纵连横、妥善周旋，一方面有效应对中美竞争，另一方面拓展与其他大国的务实合作，战略回旋空间有增无减。

（一）对美管控竞争以斗促合

2019年恰逢中美建交40周年，中国外交直面中美战略博弈加剧之势，坚持斗而不破、以斗促合，着力维护中美关系稳定大局。一是妥善应对中美经贸摩擦，推动双方通过谈判解决分歧。自2018年至2019年10月，中美经贸磋商团队先后举行13轮谈判，经过长达1年半“拉锯式”的艰苦谈判，双方在农产品、知识产权保护等问题上取得积极进展，有望达成阶段性协议。在中方精准反制与据理力争下，美方蛮横态度渐趋务实，不再强求与中国一次性达成全面贸易协议，同意采取分阶段推进谈判的方式与中方相向而行，宣布暂时取消原定在10月15日对价值

* 本章撰稿人：陈向阳 姚琨 付宇 王磊 唐新华 韩一元

2500 亿美元中国商品加征关税。[①]

二是充分发挥元首外交对中美关系的引领作用。两国元首多次就经贸谈判及其他问题举行电话磋商，习近平主席还与特朗普总统 6 月在大阪二十国集团峰会期间会面，就防止贸易摩擦升级与共同应对国际及地区热点坦诚沟通。

三是稳步推进人文与科技领域交流。针对美方试图阻碍中美正常的人文与科技交流，中国政府妥善维护中国企业和民众的合法权益，包括在华为与 5G 问题上敦促美摒弃零和游戏与冷战思维。与此同时，近百名美国学术界、外交界、军界及商界代表人物联名发表公开信，要求维护和发展中美关系，[②] 多家美国科研机构和智库公开呼吁特朗普政府停止打压外国科研人员和阻碍国际科学合作的行为。

（二）与新兴大国深化互信互助

以建交 70 周年为契机，全面深化中俄战略协作。习主席应邀访俄并出席圣彼得堡国际经济论坛，两国元首在上合、亚信、二十国集团、金砖国家等国际组织峰会期间多次会晤，就重大国际和地区问题及时“对表”，就推动世界多极化和国际关系民主化共同发声，并签署关于加强全球战略稳定的联合声明。两国元首均高度评价当前中俄关系，一致认为其正处于“前所未有的高水平”。

推动新兴大国合作走深走实。中印关系总体保持稳定发展。习主席应邀访印，双方举行中印第二次领导人非正式会晤，就增

① “中美达成‘第一阶段协议’，美国推迟上调关税”，商务部网站，2019 年 10 月 17 日，http：//www. mofcom. gov. cn/article/i/jyjl/j/201910/20191002905067. shtml。（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

② “美百名专家联名致信特朗普：敌视中国将适得其反”，中新网，2019 年 7 月 4 日，http：//www. hi. chinanews. com/hnnew/2019 – 07 – 04/493830. html。（上网时间：2019 年 11 月 6 日）

进战略互信、深化务实合作、拉紧利益纽带等达成一致，同意共同采取措施防止边界争端升级。巴西总统博索纳罗成功访华，双方宣布将在“一带一路”等问题上扩大合作。习主席出席巴西金砖峰会，五国领导人宣布将强化在高科技、经贸等领域的合作。

（三）与欧日推进务实合作

坚持求同存异，保持中欧关系良好发展势头。习近平主席应邀对意大利、法国等进行国事访问，出席中法全球治理论坛。中欧领导人共同认为双方在维护全球治理、应对伊核等地区热点问题上存在广泛共识，强调要继续加强在经贸及“一带一路”等领域合作。李克强总理出席第二十次中国—欧盟领导人会晤、第八次中国—中东欧国家领导人会晤，双方就推动新时期中欧合作达成一系列重要成果。针对中欧在“涉港”“涉疆”等问题上的分歧，中国坚持原则，敦促有关欧洲国家在事关中国核心利益的问题上谨言慎行。

进一步推动中日关系全面回暖。习近平主席应邀出席大阪二十国集团峰会，并与安倍晋三首相举行会谈，双方商定以中日四个政治文件确立的各项原则为指导，推动中日关系沿着和平、友好、合作的正确轨道持续发展。与此同时，两国还在深化中日韩经济合作、推进“区域全面经济伙伴关系”（RCEP）协定谈判及“一带一路”合作等方面加强沟通。

二、主动塑造周边环境

面对复杂多变的周边环境，中国积极作为、主动应变，着力管控地区热点，力促区域和平稳定。

（一）维护东北亚安全与稳定

维护朝鲜半岛总体缓和态势。半岛迎来和平与对话的曙光，中国的“双暂停”思路功不可没。与此同时，中国积极倡导“双轨并进”思路，即推动实现半岛无核化和构建半岛和平机制同步推进，积极扮演“半岛和平稳定的守护者、对话和谈的推动者、长治久安的贡献者”。[①] 两国领导人还以中朝建交70周年为契机实现了互访。2019年1月金正恩第四次访华，习近平主席就政治解决半岛问题提出“四个支持”，即支持朝方继续坚持半岛无核化方向、支持朝韩持续改善关系、支持朝美举行首脑会晤、支持有关方通过对话解决。[②] 6月20—21日，习近平主席对朝鲜进行国事访问，强调“中方愿为实现半岛无核化和地区长治久安发挥积极建设性作用”。[③] 中国并就半岛核问题与美国保持沟通，推动朝韩、朝美保持对话。

针对日韩摩擦升级的新变局，中国坚持推动中日韩三国合作。2019年7月以来，日韩贸易摩擦逐渐升级，中国作为2019年中日韩领导人会议的主席国，积极发挥居中调解作用。8月三国外长在北京重启暂停了3年的会谈，中国强调“三国要基于互信加强三边合作，通过对话化解矛盾，合作不应受双边矛盾影响”。12月中方还将举行第八次中日韩领导人会议，并以此为契机促进三方合作，共同维护东北亚和平稳定与发展。

---

① “王毅谈朝鲜半岛局势：路虽远行则将至，事虽难做则必成”，中国政府网，2019年2月27日，http：//www.gov.cn/guowuyuan/2019-02/27/content_5369103.htm。（上网时间：2019年11月8日）

② “习近平同朝鲜劳动党委员长金正恩举行会谈”，新华网，2019年1月10日，http：//www.xinhuanet.com/politics/2019-01/10/c_1123968920.htm。（上网时间：2019年11月8日）

③ “习近平十八大以来首次访朝，掀开两党两国关系新一页”，新华网，2019年6月21日，http：//www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2019-06/21/c_1124656189.htm。（上网时间：2019年11月8日）

（二）刚柔并济管控南海局势

针对美国等外部势力持续搅局南海，中国既坚定维护主权和权益，又积极开展对话合作，致力于将南海建成“和平之海、友谊之海、合作之海”。一是妥善管控分歧。既坚决同越南等侵害中国南海权益的行为做斗争，加强南海岛礁建设和资源勘探开发，又防止有关海上事件扩大化、复杂化，努力维护双边关系大局。二是主动促进制定地区规则。中国与东盟国家在磋商“南海行为准则”上取得突破性进展，文本框架共识已经确立。三是坚决挫败域外势力插手破坏。对于美国等以“维护航行自由”为由在南海搅局，多次非法进入中国南沙、西沙、中沙岛礁 12 海里以内的恶劣行径，中国海军均及时对其进行识别查证并予以警告驱离。

（三）致力促进南亚和平稳定

针对印度单方面宣布改变克什米尔“自治地位”与印巴爆发严重边界军事冲突的新动向，中国一方面坚定维护自身正当权益，声明印方此举“对中方不产生任何效力，更不会改变中方对相关领土行使主权的事实和进行有效管辖的现状”；[①] 另一方面坚决反对任何使局势复杂化的单方面行动，敦促印巴双方保持冷静克制，以和平方式解决争议。

针对复杂多变的阿富汗问题，中国支持通过阿人内部对话实现和平和解。9 月在美国与塔利班和谈破裂之后，中国提议将新一轮阿富汗和平谈判放在中国举行，获得国际社会好评。中国还积极参与 10 月美国、中国、俄罗斯和巴基斯坦代表出席的阿富汗问题四方会议，强调谈判是解决阿富汗问题的唯一出路。

---

① “王毅就克什米尔问题表明立场”，中国外交部网站，2019 年 8 月 12 日，https：//www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1688117.shtml。（上网时间：2019 年 11 月 8 日）

三、主场与多边外交力推全球治理

面对美国单边主义及其“退群”逆流的挑战，中国高举多边主义旗帜，践行合作共赢理念，推动构建人类命运共同体，主动引领世界进步。

（一）主场外交彰显包容开放

“一带一路”助力各国共同发展。2019 年 4 月 25—27 日，以“共建‘一带一路’、开创美好未来”为主题的第二届“一带一路”国际合作高峰论坛在北京召开，习近平主席发表《齐心开创共建“一带一路”美好未来》的主旨演讲，着力推进互联互通。[①] 在世界经济增长动力不足，保护主义与单边主义逆流涌动的背景下，中国的“一带一路”倡议推动各国发展战略对接，显著提升各国互联互通水平，为沿线国家和地区可持续发展不断注入强劲动力。

引领全球生态文明建设与绿色发展。2019 年 4 月 28 日，习近平主席出席北京世界园艺博览会开幕式，发表《共谋绿色生活，共建美丽家园》的重要讲话。[②] 北京世园会成为有史以来规模最大的世园会，共有约 110 个国家和国际组织参展，为各国共建地球家园提供了交流互鉴的平台。通过主办此次活动，中国传播了人与自然和谐发展的中华传统文化，树立起践行生态文明与绿色发展的当代典范。

---

① 第二届“一带一路”国际合作高峰论坛官方网站：“习近平在第二届‘一带一路’国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲”，http：//www. beltandroadforum. org/n100/2019/0426/c26 - 1261. html。（上网时间：2019 年 4 月 26 日）

② 2019 年中国北京世界园艺博览会官网：“习近平出席 2019 年中国北京世界园艺博览会开幕式并发表重要讲话”，http：//www. horti - expo2019. com/2019 - 04/29/content_74734076. htm。（上网时间：2019 年 4 月 29 日）

以文明对话反击文明冲突。2019 年 5 月 15 日，首届亚洲文明对话大会在北京举行，习近平主席发表《深化文明交流互鉴，共建亚洲命运共同体》的主旨演讲，[①] 呼吁以文明交流超越文明隔阂、以文明互鉴超越文明冲突、以文明共存超越文明优越，为构建亚洲命运共同体提供了文化交流与文明对话的路径，也对个别西方大国鼓吹所谓“文明冲突”进行了强有力的回击。

军运会凝聚世界和平力量。第七届世界军人运动会于 2019 年 10 月 18 日在武汉开幕，习近平主席出席开幕式，来自 109 个国家的近万名军体健儿同场竞技。此届军运会不仅彰显了中国政府、军队和人民爱好和平、追求和平、捍卫和平的坚定决心和意志，更是对军事与体育外交的成功新探索。

进博会敞开开放合作、共享发展的中国机遇大门。2019 年 11 月 5 日，第二届中国国际进口博览会在上海开幕。习近平主席发表《开放合作，命运与共》的主旨演讲，强调各国应“坚持‘拉手’而不是‘松手’，坚持‘拆墙’而不是‘筑墙’”，表示“中国市场这么大，欢迎大家都来看看”，充分彰显中国持续推进更高水平对外开放的诚意与信心。

（二）多边峰会引领多边合作

高举多边主义旗帜，为不确定的世界注入确定性。2019 年 6 月 28 日，二十国集团领导人第 14 次峰会在日本大阪举行，习近平主席从构建新型国际关系和人类命运共同体的高度，发表了《携手共进，合力打造高质量世界经济》的重要讲话，为世界经济和全球治理把脉开方。11 月 13—14 日，习近平主席出席在巴西举行的金砖国家领导人第 11 次会晤并发表重要讲话，呼吁金

---

① 2019 年亚洲文明对话大会官网：“习近平出席亚洲文明对话大会开幕式并发表主旨演讲”，http：//www.2019cdac.com/2019－05/15/c_1210135092.htm。（上网时间：2019 年 5 月 15 日）

砖国家共同维护多边主义，继续完善和加强全球治理，这为助力五国经济转型升级，巩固“政治、经济、安全三轮驱动”的合作架构注入了新动力。

坚定维护以联合国为中心的战后国际秩序。中国在第74届联合国大会召开前发布《中方立场文件》，提出参与伊核、朝核、阿富汗等地区热点问题解决，以及扩大参与维和行动、推进国际军控与防扩散进程、引领国际发展合作、积极应对全球气候变化、推动高质量共建“一带一路”等主张，展现支持打造强有力的联合国、坚持多边主义与维护现行国际秩序的大国担当。

四、维护主权统一、反对外来干涉

2019年，针对一小撮港台敌对分子和西方反华势力沆瀣一气的挑衅破坏活动，中国外交坚决反对外部势力的干涉，有力维护了国家的主权统一与领土完整。

（一）涉台外交斗争维护“一个中国”原则

中美战略博弈加剧令美国与台湾当局勾连增多，中国外交在双边与多边同时发力，坚决遏制“台独”的国际空间，坚定捍卫国家主权统一和“一个中国”原则。

与太平洋岛国建交或复交。9月，太平洋岛国所罗门群岛和基里巴斯相继做出同台湾当局“断交”、同中国建交或复交的决定，彰显坚持“一个中国”原则是人心所向、大势所趋。台湾当局自2016年以来已丢失七个所谓“邦交国”，其所谓“友邦”的数量已降至15个，也充分证明“台独”分裂行径日益失道寡助。

坚决反对美国插手台湾问题。2019年美国动作频频，企图提升所谓“美台关系”，为遏制中国而打所谓的“台湾牌”。3

月，美国建立美台“印太民主治理咨商”对话机制，企图将台湾纳入其“印太战略”；4月，美国热炒《与台湾关系法》生效40周年，美国众议院与国务院均强调重新确认“美对台承诺”；5月，台驻美机构“北美事务协调委员会”更名为“台湾美国事务委员会”。美国众议院通过“台湾保证法”，要求美国对台军售常态化，并重启“美台贸易协议”会谈；6月，美国参议院通过“2020财政年度国防授权法”，鼓吹美军舰“常态化”穿越台湾海峡；10月，参议院通过“台北法案”，要求美国行政部门积极支持台湾与世界各国建立“正式及非正式的外交伙伴关系”。[①] 美国还多次批准对台军售，涉及毒刺导弹、F-16V等先进武器，总额超过100亿美元。而台湾当局领导人则借窜访之机两度“过境”美国，会见台“友邦”驻联合国代表，趁机诽谤“一国两制”。针对美台勾连增大之势，中国坚决反对美国插手台湾问题和干涉中国内政，敦促美方恪守“一个中国”原则和中美三个联合公报的规定，明确指出任何分裂中国的企图都不可能得逞，任何干涉台湾问题的行径都注定会失败。

在多边场合力阻“台独”势力。对于台湾地区参与国际组织活动的问题，中国一贯坚持在“一个中国”的原则下，通过两岸协商做出安排。但台湾民进党政府罔顾台湾地区民众福祉，顽固坚持“台独”分裂立场，妄图通过参与国际组织活动来“为台湾正名”，甚至鼓吹“以台湾之名申请加入联合国”。对此，中国坚决维护联合国大会相关决议的严肃性和权威性，反对台湾当局参加世界卫生大会和国际民航组织大会等活动，有效遏制了“台独”势力的分裂活动。

---

① “台湾外交是否纳入美国保护？美国参院通过‘台北法案’”，BBC中文网，2019年10月30日，https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-50233841。（上网时间：2019年11月7日）

（二）涉港外交斗争维护“一国两制”方针

2019年中国香港地区因修订《逃犯条例》而出现持续抗议活动，美西方借机粗暴干涉中国内政，妄图借打“香港牌”来牵制与遏制中国，中国对此予以有力回击。一是坚决维护国家主权，反对美西方干涉香港事务。美国国务卿蓬佩奥、副总统彭斯、众议长佩洛西等多次发表负面言论，公然为香港“反对派”撑腰打气，还企图将香港问题与中美贸易协议挂钩。美国国会推进所谓“香港民主与人权法案”，威胁制裁特区政府官员。英国发表所谓《香港问题半年报告》，就香港问题召见中国大使，威胁中国若违反《中英联合声明》“将有严重后果”。加拿大、德国等也在香港问题上指手画脚。对此，中国严厉谴责美西方搞乱香港以遏制中国的不良居心，揭批其奉行双重标准的伪善本性，同时坚定不移贯彻“一国两制”方针。二是反对西方以“香港人权”为幌子对华抹黑。某些西方国家与香港“反对派”勾结，借第74届联大开幕、联合国人权理事会等多边场合炒作“香港人权”问题，企图向联合国机构施压，孤立中国。中国则坚持人权对话与合作，强调“人民幸福生活是最大的人权”，坚决驳斥部分国家对华无端指责。中国政府在维护国家主权同时尊重人权的努力获得广泛支持，多国政府和政界人士均表示香港事务是中国内政，不容外部势力干涉。[①]

五、70大庆展示新时代大国形象

适值新中国成立70周年，国庆庆典和大阅兵展现了中国人

① “国际社会强调香港事务纯属中国内政不容外部势力干涉”，新华网，2019年10月18日，http：//www. xinhuanet. com/2019－10/18/c_1125124079. htm。（上网时间：2019年11月7日）

民逐梦复兴、不懈奋斗的壮阔征程，也充分展示当代中国自信自强与负责担当的大国新风范。

（一）系列庆祝活动展现中国自信

70 年来，新中国实现了从"站起来"到"富起来""强起来"的历史性转变，国庆系列庆祝活动便充分展示了这一巨变。

全球瞩目中国七十大庆。国庆当天的庆祝活动有 10 万群众参加，共组成 36 个方阵。从"建国伟业""当家作主""艰苦奋斗"到"春潮滚滚""与时俱进""科学发展"，再到"区域协调""脱贫攻坚""美好生活"，群众游行队伍蔚为壮观。西班牙《国家报》对此评论称，今天的中国比以往任何时候都"更强大、更宏伟和更具创造力"。德国《法兰克福评论报》载文指出，中国的崛起是一个划时代的变化，标志着由西方决定世界规则的日子已经过去。

大阅兵见证中国强军显著成效。新式高科技武器在阅兵式上扎堆亮相，包括"东风－41"洲际弹道导弹、无人侦察机、水下无人潜航器等，外媒评论称中国军队通过改革打造出一支规模小但更加现代化、实力更强的军队。"今日俄罗斯"电视台报道称，新型弹道导弹"东风－17"亮相标志着中国成为继俄罗斯之后拥有高超音速武器的第二个国家。英国《金融时报》报道称，阅兵展示了中国军队一系列新的投送技术和侦查设备，能够更快速更灵活地搜集情报、定位目标和发动攻击。①

对于此次新中国七十大庆，习近平总书记在随后召开的中共中央政治局常委会会议上发表重要讲话，给予极高评价。习近平指出，这次庆祝活动是国之大典，气势恢弘、大度雍容，纲维有序、礼乐交融，充分展示了新中国成立 70 年来的辉煌成就，有

---

① "大阅兵彰显中国强军信心"，《参考消息》2019 年 10 月 1 日。

力彰显了国威军威，极大振奋了民族精神，广泛激发了各方面力量。他并赋予此次庆祝活动“三个定位”：是在“第一个百年”即将到来之际，全党全军全国各族人民万众一心，朝着全面建成小康社会目标奋进的“一次伟力凝聚”；是在实现中华民族伟大复兴中国梦的征程上，全体中华儿女对共同理想所作的“一次豪迈宣示”；是在当今世界正经历“百年未有之大变局”的形势下，中华人民共和国始终巍然屹立于世界东方，并且愈发蓬勃、愈发健强的“一次盛大亮相”。①

（二）习主席系列讲话彰显中国担当

在国家勋章和国家荣誉称号颁授仪式上，习近平主席指出，中国将国家最高荣誉授予为促进中外交流合作做出杰出贡献的国际友人，并向获得“友谊勋章”的国际友人表示热烈的祝贺和致以崇高的敬意。对于长期给予中国支持和帮助的中国人民的老朋友、好朋友，习主席衷心感谢他们对中国发展做出的贡献，强调中国人民愿同世界各国人民一道，推动构建人类命运共同体，让我们这个星球越来越美好。

在庆祝中华人民共和国成立70周年招待会上，习近平主席讲话指出，70年来，中国人民奉行独立自主的和平外交政策，坚持和平发展道路，坚持在和平共处五项原则基础上发展同各国的友好合作，为推动构建人类命运共同体、推动人类和平与发展的崇高事业做出重大贡献！展望未来，习主席郑重承诺，中国将高举“和平、发展、合作、共赢”的旗帜，坚定不移走和平发展道路，坚持对外开放，同世界各国人民一道，推动构建人类命运共同体，让和平与发展的阳光普照全球。

---

① “新中国成立70周年庆祝活动总结会议在京举行 习近平亲切会见庆祝活动筹办工作有关方面代表”，新华网，2019年10月17日。

在庆祝中华人民共和国成立70周年大会上，习近平主席指出，70年来，中国各族人民同心同德、艰苦奋斗，取得令世界刮目相看的伟大成就。习近平主席强调，今天的社会主义中国巍然屹立在世界东方，“没有任何力量能够撼动我们伟大祖国的地位，没有任何力量能够阻挡中国人民和中华民族的前进步伐”。展望未来，习主席庄重宣誓，中国将在前进征程上坚持和平发展道路，奉行互利共赢的开放战略，继续同世界各国人民一道推动共建人类命运共同体，强调“中国的昨天已经写在人类的史册上，中国的今天正在亿万人民手中创造，中国的明天必将更加美好”。

六、70周年再出发

“雄关漫道真如铁，而今迈步从头越。”2019年是新中国成立70周年，70年新中国外交波澜壮阔，对此理应梳理成就、总结经验，[①] 从而温故知新、继往开来，为实现中华民族伟大复兴和推动构建人类命运共同体继续奋斗。

（一）新中国外交兴邦济世成就辉煌

一是注重理念先行与思想先导，始终致力于以先进外交理念推动国际关系进步进化。思想是“灵魂”，新中国历代领导人深刻洞察世情、国情变化，先后提出和平共处五项原则、和平发展、人类命运共同体等一系列外交新理念新思想，有力促进国际公平正义和国际关系民主化，为战后国际关系规则的不断优化做出特殊思想贡献。二是妥善运筹大国关系，稳步扩大战略回旋空

① 杨洁篪：“在习近平外交思想指引下奋力推进中国特色大国外交”，《求是》2019年第17期，第24—34页。

间。大国是“关键”，中国外交始终根据国际格局演变与自身发展需要，适时调整同主要大国的关系，善于求同存异、聚同化异，在总体上确保了战略主动。三是着力塑造周边环境，打造地缘战略依托。周边是“首要”，新中国历来重视周边外交，注重睦邻友好和“与邻为善、以邻为伴”。新时代以来，习近平主席对周边外交强化主动塑造，防止了域外大国的喧宾夺主。四是珍视同发展中国家的团结互助。发展中国家是“基础”，是中国在国际舞台上的天然伙伴和政治依托，团结依靠广大发展中国家是新中国外交的优良传统与独特优势。五是维护多边主义国际秩序，引领全球治理。多边是“重要舞台”，全球治理是中国特色大国外交的重要组成部分，自恢复联合国合法席位尤其是改革开放以来，中国积极参与和维护以联合国为核心的全球多边机制，国际制度话语权显著提升。六是经济外交成效卓著，助力中外共同发展。经济外交不仅有力促进了本国经济建设，而且促使中国成为全球经济治理的关键角色，当前更以“一带一路”倡议助推沿线国家与地区共同发展。七是“安全外交”开拓创新，有力捍卫国家安全与领土完整。安全外交即以本国和国际安全为目标、内容、领域的外交，新中国外交始终服务于维护国家主权和领土完整、捍卫民族尊严，致力于促进地区安全与世界和平。八是积极开展人文交流，增进中外相互了解。倡导“文明对话”与治国理政交流互鉴，反对“文明冲突”和发展模式唯我独尊、强加于人，注重在社会与民间层面同各国加强沟通交流。

（二）新中国外交特色鲜明经验宝贵

一是坚持中国共产党的领导，不断完善“大外交”“大外事”体制机制。这是新中国对外工作的最鲜明特色，更是中国外交不断从胜利走向胜利的根本保证。包括以正确的指导思想引领对外工作，稳步改革对外工作体制机制，中央统筹、跨部委协

作、央地联动的“大外事”工作格局不断强化、成效显著。二是对外战略古为今用、与时俱进、得道多助。中华优秀传统战略文化博大精深、积淀厚重，新中国外交注重返本开新，同时又根据国际国内形势的变化，历代中央领导集体均适时优化对外战略与政策，始终占据国际道义制高点，不断破解对外工作新难题。三是坚持独立自主，坚定维护国家主权，始终确保政治安全与战略自主。坚定不移维护中国人民经过长期奋斗得来的独立自主权利，坚持中国人民自己选择的社会制度和发展道路，有力排除外来干涉。四是统筹内外两个大局，注重内外兼修、以外促内。外交是内政的延续，外交服从和服务于内政。其中，从“引进来”到“走出去”，从对外开放到“一带一路”，中国外交对国内经济发展的强大促进作用功不可没。五是兼顾原则性与灵活性，斗争与合作两手并用。始终坚持原则和主持公道，敢于并善于斗争，绝不拿原则做交易；同时又留有余地，注意斗而不破、以斗促合。六是注重“结伴不结盟”，“朋友圈”不断扩大。自觉超越传统与僵化的国际关系旧模式，坚持不结盟和不干涉内政，避免陷入大国集团间对抗和卷入各种纷争，对外展示独立、公正、和平、合作的良好形象。

（三）面向未来主动运筹大外交

70 年新中国外交峥嵘岁月已成过去，展望未来，中国外交应“不忘初心”即助力民族复兴，“牢记使命”即兼善天下，贯彻“习近平外交思想”，对世界“百年未有之大变局”趋利避害、主动引领。

为此，一要着眼长远，面向中国今后发展的三个阶段超前谋划未来 30 年对外大战略，为 2020 年实现“第一个百年”目标即全面建成小康、2035 年基本实现现代化、2049 年前实现“第二个百年”目标即民族复兴营造有利外部环境。二要返本开新，

弘扬义利兼顾、德力俱足、刚柔并济、兼善天下的中华“务实王道”，在中国王道与美国霸道的“新持久战”中得道多助。三要统筹兼顾，包括兼顾国内与国际两个大局，注重以外促内；兼顾作为世界第二大经济体与社会主义发展中大国国情，量力而行承担“大国责任”；兼顾大国竞争、地缘角逐等传统安全，与气候变化、网络治理等非传统安全；兼顾维护多边主义与强化双边合作。

（审定：冯仲平）